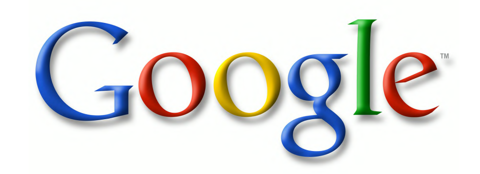
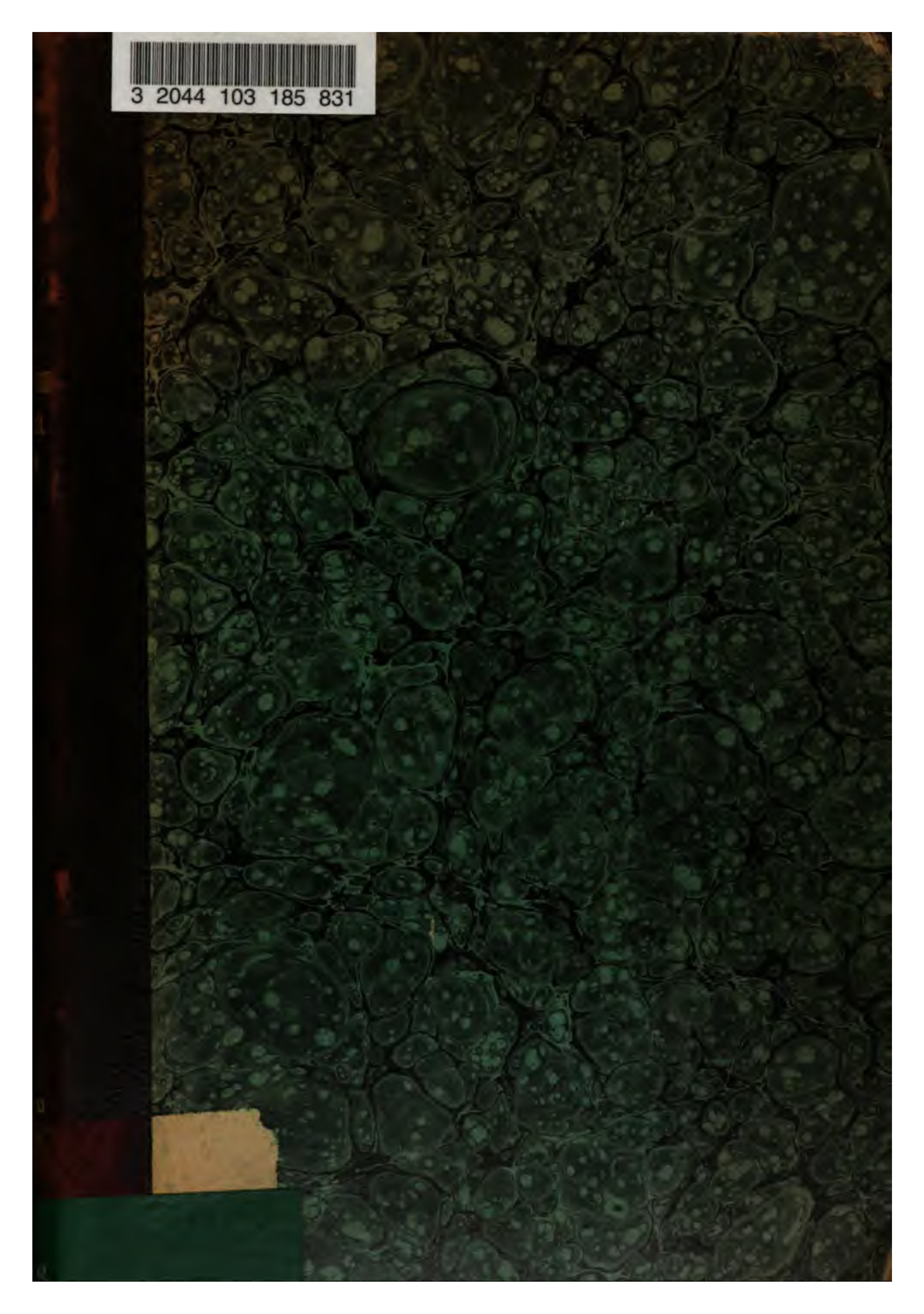
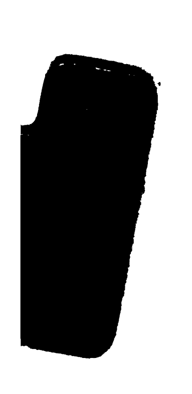



3 2044 103 185 831




ACADEMIAE HARVARDIANAE
VE RI TAS
SIGILLUM
CHRISTO ET ECCLESIAE

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦІЯ И САМОУПРАВЛЕНІЕ

ВО ФРАНЦІИ.

ДЕПАРТАМЕНТСКІЯ СОБРАНІЯ ОТЪ РЕФОРМЫ БОНАПАРТА ДО НАШИХЪ ДНЕЙ.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ИЗСЛѢДОВАНІЕ

З. АВАЛОВА.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича, В. О., 5 л., 28.

1905.

ТИПОГРАФІЯ
М. СТАСЮЛЕВИЧА
В. О. 5 Л. 28

3458

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Централизація и децентрализація возможны и дѣйствительно примѣняются въ самыхъ различныхъ случаяхъ: въ государствѣ и въ церкви, въ большихъ промышленныхъ и коммерческихъ предпріятіяхъ и въ организаціи тайныхъ обществъ, въ дѣятельности политическихъ партій и въ жизни союзовъ, напр., профессіональныхъ и т. д. И нельзя опредѣлить, какое изъ двухъ началъ вообще пригоднѣе.

Отвѣтъ получится различный не только въ отдѣльныхъ областяхъ государственной жизни (если остановиться на послѣдней), но и въ предѣлахъ одной и той же отрасли управленія, одной и той же группы дѣлъ.

Если бы вопросъ о централизаціи и децентрализаціи рѣшался всюду и исключительно по соображеніямъ цѣлесообразности (т.-е. соотвѣтствія даннымъ задачамъ управленія, какъ таковымъ), то пришлось бы имѣть дѣло со своего рода зодчествомъ, на началахъ науки: опыта и теоріи.

Но государству приходится заботиться о собственной безопасности еще раньше, чѣмъ объ общемъ благѣ; далѣе, неизбѣжно слагаются на почвѣ любой государственности привилегированныя позиціи, и наличное положеніе вещей легко выдается за это общее благо; въ видахъ охраненія является соблазнъ сосредоточить въ одной рукѣ, въ одномъ мѣстѣ какъ можно больше вліянія, какъ можно больше средствъ воздѣйствія, словомъ,

власти. Централизація изъ административнаго рецепта становится политической программой.

Иныя побужденія и иные интересы вызываютъ дѣйствіе силъ центробѣжныхъ—и въ результатѣ достигается равновѣсіе, съ большей или меньшей концентраціей власти.

Хотя чѣмъ дальше, тѣмъ сильнѣе сходство между отдѣльными государствами въ административныхъ порядкахъ (какъ и во многомъ другомъ), все же и понынѣ еще Англія считается страной самоуправленія и децентрализаціи, Франція—образцомъ началъ противоположныхъ, а Германія рисуется золотой серединой.

Вотъ уже три столѣтія, какъ Франція шлифуетъ свое государственное единство, и нигдѣ не оказалось такого простора для централизаціи, какъ здѣсь, благодаря національной однородности и связности населенія и, затѣмъ, разрушенію провинцій и сословій.

Въ XIX вѣкѣ съ вопросомъ о централизаціи всегда связывались и смежные вопросы: о свободѣ личности и союзовъ отъ чрезмѣрной опеки государства, о подавленіи провинціи центромъ, о необходимости возродить мѣстность и т. д. Но рано намѣтились очертанія проблемы въ ея спеціальной формѣ.

Именно, централизація стала означать, прежде всего, завѣдываніе мѣстными дѣлами (въ частности, дѣлами департаментовъ, ихъ повинностями и ихъ интересами) изъ центра, т.-е. отчасти непосредственно центральными учрежденіями, отчасти, подъ ихъ контролемъ, мѣстными органами центральной власти; а подъ децентрализаціей понимали, соотвѣтственно этому, преимущественно передачу всѣхъ или нѣкоторыхъ функцій по завѣдыванію мѣстными дѣлами представительнымъ учрежденіямъ данныхъ земскихъ союзовъ, напр., департаментовъ.

Децентрализація въ этомъ смыслѣ осуществлялась медленно, съ трудностями, цѣной борьбы; боялись расточить сокровище государственнаго полновластія; боялись

одинаково люди самыхъ различныхъ политическихъ убѣжденій. Тѣмъ не менѣе, централизаціи въ ея первоначальной строгости не удалось сохранить.

Достаточно и того, что сохранили: даже и это представляется чрезмѣрнымъ. Департаменты не имѣютъ исполнительныхъ органовъ: исполненіе ихъ дѣлъ лежитъ на агентахъ общегосударственной администраціи — префектахъ [1]). Такое положеніе вещей возможно и терпимо лишь благодаря тому, что исполненіе по мѣстнымъ дѣламъ, вмѣстѣ съ исполнительной частью вообще, подлежитъ всесторонней критикѣ и контролю общества и осуществляется въ условіяхъ свободнаго строя. Гарантіи государственнаго права заполняютъ пробѣлы мѣстнаго самоуправленія, и народоправство въ сферѣ государственной заставляетъ забывать о чрезмѣрной зависимости мѣстныхъ организмовъ отъ центральной власти.

Какъ возникъ новѣйшій обликъ административной централизаціи, подъ какимъ идейнымъ знаменемъ и при какихъ условіяхъ въ ней пробивались бреши въ пользу начала противоположнаго, какъ ставится вопросъ о ней въ наше время—таковы задачи предлежащаго изслѣдованія.

Отъ читателя не ускользнетъ сходство схемы, положенной въ основу реформы Бонапарта съ пресловутой славянофильской формулой „правительству—сила власти, землѣ — сила мнѣнія“; враждебность крайнихъ роялистовъ (при Реставраціи) и крайнихъ республиканцевъ идеѣ мѣстнаго самоуправленія; защита послѣдняго монархистами-либералами разныхъ оттѣнковъ; наконецъ, попытка „децентрализаціи“ путемъ усиленія власти пре-

[1]) Здѣсь же кстати напомнимъ, что слѣдующіе русскіе авторы обсуждали различныя стороны мѣстнаго управленія Франціи: А. Лохвицкій. Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія. 1864. Кн. А. Васильчиковъ. О самоуправленіи. 1869 (3 изд. 1872). В. Ивановскій. Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и въ Пруссіи. 1886. В. Лебедевъ. Мѣстные налоги. 1886. М. Свѣшниковъ. Основы и предѣлы самоуправленія. 1892. Ср. изданіе министерства финан овъ (деп. окл. сбор.): Органы мѣстнаго управленія и мѣстныя повинности во Франціи. 1896.

фектовъ при 2-ой Имперіи и консервативное настроеніе земскихъ собраній во время политическихъ переворотовъ.

Изучая форму, въ какую отлилось мѣстное самоуправленіе во Франціи, невольно выносишь впечатлѣніе, что когда рушатся старыя, исконныя формы мѣстной солидарности, не замѣняясь новыми, когда государствомъ обезпечиваются всѣ необходимыя условія общежитія и гарантируются какъ пріобрѣтенныя права, такъ и проведеніе неотложныхъ реформъ, когда, благодаря національному единству и однородности состава, населеніе пріучается видѣть въ государствѣ главное орудіе и важнѣйшій источникъ своего благополучія, то привлекательность мѣстныхъ вольностей легко меркнетъ передъ соблазнительнымъ призракомъ такого государства, которому—какъ надѣются—подъ силу будетъ использовать средства власти и вѣковые навыки повиновенія на благо народнымъ массамъ и для водворенія счастья на землѣ.

Иначе говоря, въ рамки государства, какъ единаго цѣлаго, вмѣщается бо̀льшая сумма идеализма, чѣмъ въ схему мѣстныхъ вольностей [1]).

Однако тамъ, гдѣ (какъ въ Россіи) схема эта сохранила притягательность и имѣетъ свою традицію, гдѣ возможно дальнѣйшее привлеченіе къ культурной творческой работѣ неистраченной еще энергіи цѣлыхъ слоевъ населенія и даже цѣлыхъ народностей, тамъ мѣстное самоуправленіе можетъ и должно связать прочнымъ звеномъ отдѣльныя земли и группы гражданъ съ государствомъ, высшимъ стражемъ, верховнымъ судьей и блюстителемъ общихъ нуждъ.

---

[1]) Впрочемъ, у людей запасено не однихъ только идеаловъ на нѣсколько столѣтій: готовы и зерна будущихъ раздоровъ и распрей. Міровоззрѣніе федералистовъ, анархистовъ, коммунистовъ и др. заранѣе уже подкапывается подъ будущее зданіе „новаго“ государства, и далеко впередъ, въ царство политическихъ надеждъ и мечтаній, бросаютъ свою тѣнь вѣчные спутники всякой общественности—централизація и децентрализація.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Административная реформа Бонапарта.

Всего какихъ-нибудь три мѣсяца отдѣляютъ день государственнаго переворота 18-го брюмера (9 ноября 1799 г.) отъ 28-го числа плювіоза VIII-го года Республики (17-го февраля 1800 г.), когда консульское правительство надѣлило Францію административной системой, оказавшейся однимъ изъ самыхъ прочныхъ элементовъ ея государственнаго строя.

Если съ административной реформой торопились,— это показываетъ всю ея настоятельность. И дѣйствительно, неурядица мѣстнаго управленія — одна изъ характерныхъ чертъ всей революціонной эпохи — при Директоріи (1795—1799) становится зломъ вопіющимъ, чрезмѣрнымъ.

Революція пыталась пересоздать формы — да и самую суть государственной жизни во всѣхъ направленіяхъ; и во всѣхъ направленіяхъ, даже когда начинанія ея давали результаты мимолетные, скоропреходящіе, она произвела и оставила послѣ себя идеи, системы, попытки,—цѣлый лабиринтъ.

Въ теченіе 11 — 12 лѣтъ отъ начала Революціи до „административной хартіи“ Наполеона сколько преобразованій! сколько путаницы и неудачъ!

Учредительное Собраніе стираетъ съ карты историческое дѣленіе Франціи на отдѣльныя земли, провинціи и

создаетъ департаменты, которымъ суждено было уцѣлѣть. Рамка мѣстнаго управленія готова; но кто и какъ будетъ управлять въ ея предѣлахъ?

Законодательная мысль могла высказаться свободно. Учредительное Собраніе имѣло мужество считаться лишь съ нуждами народа и соображеніями разумной цѣлесообразности. Мѣстное управленіе, какъ оно его организовало, на началахъ демократическихъ,—не выдержало натиска обстоятельствъ. Оказавшись, по силѣ послѣднихъ, непрактичнымъ, оно надолго скомпрометировало принципъ, какой былъ положенъ въ его основу—избраніе администраторовъ народомъ.

Если Революція въ себѣ самой черпала силу все переустраивать и вершать, то въ ней самой лежала и причина неудачъ. Велико было вдохновеніе, велика была страсть дѣятелей Революціи; но они имѣли дѣло съ безконечно сложнымъ и разнообразнымъ цѣлымъ; имъ было бы не по силамъ организовать его быстро и окончательно, даже еслибы это цѣлое, эта народная среда была податливой глиной, изъ которой можно легко лѣпить,—пассивной массой, готовой покорно улечься въ предуказанную форму. На дѣлѣ было не такъ: приходилось одолѣвать очень и очень дѣятельное сопротивленіе съ разныхъ сторонъ. Вопросы, поставленные Революціей, и способы ихъ разрѣшенія вызвали, противъ воли и вѣдома иниціаторовъ, множество другихъ вопросовъ, осложненій всякаго рода,—и Революція увидѣла передъ собой такое количество затрудненій. внѣшніе и внутренніе враги угрожающе столпились вокругъ нея и въ такомъ множествѣ, что, начавъ съ пересозданія государства и общества согласно требованіямъ разума, она стала лицомъ къ лицу съ вопросомъ: быть или не быть? и если быть, то какъ быть?

Въ эпоху Директоріи жажда порядка и ослабленіе революціонной энергіи дѣлаются уже всеобщими. Coup d'état 18-го брюмера былъ произведенъ въ разсчетѣ именно на это настроеніе общества.

Теперь начиналось насажденіе порядка во взбудораженной странѣ, организаціонная дѣятельность консуль-

скаго правительства, одинъ изъ памятниковъ которой намъ и предстоитъ изучить.

I. Директорія и переворотъ 1799-го г.

Спустя два года послѣ переворота, положившаго конецъ Директоріи, Редереръ [1]) записалъ слѣдующія строки:

„...Франція возстановила свое положеніе среди народовъ; люди, вещи вновь размѣстились по своимъ мѣстамъ. Всѣ развалины встаютъ изъ праха, всѣ обломки вновь соединяются.—Достаточно было одного дня и одного человѣка, чтобы сдѣлать это. День этотъ — 18-е брюмера... Человѣкъ этотъ—тотъ, къ которому устремлены всѣ сердца и всѣ взоры“... [2]).

Если дѣятель, принимавшій видное участіе въ организаціонныхъ работахъ Консульства и Имперіи, а еще раньше—въ подготовкѣ государственнаго переворота ноября 1799 г.—именно такимъ дѣятелемъ былъ Редереръ—съ искренней убѣжденностью приписываетъ одному Бонапарту заслугу возстановленія внутренняго порядка и внѣшняго престижа страны, то это доказываетъ всю силу обаянія, порабощавшаго тѣхъ, кто работалъ съ Первымъ Консуломъ и, позже, съ Императоромъ.

На самомъ дѣлѣ ни переворотъ 18 брюмера не былъ импровизаціей Наполеона, ни непосредственно послѣдовавшія реформы не могутъ быть признаны продуктами его личной мысли, его личной воли.

Фазисы Великой Революціи и ихъ связь достаточно хорошо изслѣдованы, и нѣтъ надобности здѣсь на нихъ останавливаться. Подчеркиваемъ одно: революція, задумавшая въ грандіозномъ масштабѣ планъ общественнаго и политическаго обновленія Франціи, надѣялась выпол-

---

[1]) О немъ см. ниже.

[2]) P.-L. Roederer, Oeuvres, III, 385—6. Notes éparses sur Bonaparte, 17 nivôse an X.

нить эту задачу въ рамкахъ закономѣрной дѣятельности государственной власти, чрезвычайно окрѣпшей и внутренно обогатившейся отъ сближенія ея съ интеллигенціей страны, путемъ представительства. Но, одновременно, кипѣла борьба страстей, а благодаря перераспредѣленію имуществъ, одни оказались обездоленными, другіе требовали и жаждали надежной гарантіи, закрѣпленія за ними того, что Революція имъ дала. Распря внутри осложнилась внѣшней войной, энтузіазмъ и военные таланты помогли отстоять независимость, система террора, если не обезпечила успѣха республикѣ (въ этомъ отношеніи произошло скорѣе обратное), то, по крайней мѣрѣ, ускорила разрушеніе стараго режима и сдѣлала навсегда невозможнымъ его полное возстановленіе.

Среди бурь и невзгодъ, выпавшихъ на долю французскаго народа въ эпоху террора, задача политическая оставалась нерѣшенной; отъ формъ чрезвычайныхъ, оправдываемыхъ стеченіемъ обстоятельствъ, надо было перейти къ формамъ нормальнымъ, регулярнымъ; но, въ поискахъ этихъ формъ, самый характеръ задачи, ея данныя измѣнились. Мало-по-малу рушилась основная предпосылка Революціи—государственная власть; цѣлый рядъ ея функцій обнаруживалъ глубокое разстройство. Административная неурядица, хаотическое законодательство, финансовая безпомощность, отсутствіе твердой политической программы во-внѣ и внутри—вотъ обычная характеристика Директоріи. А, между тѣмъ, послѣ 9-го термидора Франція искала именно правительства, которое могло бы, подведя итоги Революціи, обезпечить порядокъ и благосостояніе внутри страны, не поступаясь свободой гражданъ, и миръ во-внѣ.

Директоріальный режимъ вовсе не оправдалъ возложенныхъ на него надеждъ: онъ былъ правленіемъ кучки, ни передъ чѣмъ не останавливавшейся, для того, чтобы удержаться у власти. Но правительство, энергія котораго тратится исключительно или преимущественно на самосохраненіе, правительство, которое не оказывается на высотѣ самыхъ простыхъ, повседневныхъ и, поэтому,

наиболѣе важныхъ задачъ, такое правительство можетъ держаться долго лишь при условіи инертности и порабощенности страны, — а можно ли говорить о порабощенности и инертности французовъ, видѣвшихъ 1789, 1793 и 1795 г. и пріучившихся къ мысли, что при сильномъ желаніи и нѣкоторомъ умѣніи властью можно овладѣть?

Зло, которое директорія призвана была уничтожить, не только не исчезло, но стало хроническимъ.

Вопросъ оставался попрежнему открытымъ и, помимо теоретической возможности переворота и наличности лицъ, достаточно ловкихъ и сильныхъ, чтобы его предпринять,— въ случаѣ успѣха и выполненія обѣщаній, заранѣе можно было разсчитывать на общественную санкцію, такъ какъ въ 1799 г., какъ и въ 1795-мъ, желали одного: чтобы правительство было не въ рукахъ шайки тиранновъ-догматиковъ или тиранновъ-циниковъ, а въ рукахъ государственныхъ людей, способныхъ дать странѣ администрацію и юстицію, вести войны и заключать выгодные для страны трактаты, организовать армію и финансы—и, при всемъ томъ, уважать свободу, не совершая на нее посягательствъ, во имя того или иного республиканскаго или какого другого идеала.

Только, въ 1799 г. задача была проще: въ 1795-мъ „идеологія" была еще въ значительной силѣ, и она осложняла всѣми сознававшуюся элементарную потребность въ порядкѣ и организованной государственной дѣятельности. Директорія же, оказавшись безсильной въ вопросахъ политики внѣшней и внутренней, способствовала всѣмъ своимъ режимомъ измельчанію политическихъ идеаловъ, ослабленію республиканской вѣры, — и этимъ самымъ она сдѣлала болѣе несносными, болѣе обостренными повседневные и глубокіе недочеты, бросавшіеся въ глаза во всѣхъ областяхъ управленія.

А, говоря вообще, чѣмъ элементарнѣе, чѣмъ проще задачи, отъ разрѣшенія которыхъ зависитъ исходъ государственнаго переворота, тѣмъ болѣе у него шансовъ на прочный успѣхъ. Въ этомъ отношеніи дѣла обстояли очень выгодно въ 1799 г.

Нужно было правительство, которое, не мудрствуя надъ политическими системами и максимами, обнаружило бы способность искоренить разбои и возстановить исправное поступленіе платежей въ кассы и рекрутъ въ арміи. Для того, чтобы покончить съ хроническими неурядицами, нужны были быстрота и натискъ, сила и рѣшимость. Чего не съумѣла сдѣлать директорія, то совершили успѣшно люди 18-го брюмера и, тѣмъ самымъ, его оправдали.

II. Административная неурядица и исходъ переворота.

§ 1. Запущенность мѣстнаго управленія.—§ 2. Неудовлетворительность мѣстныхъ властей по выборамъ.—§ 3. Неизбѣжность централизаціи послѣ переворота.—§ 4. Конституція 22-го фримера VIII-го года.—§ 5. Программа новаго правительства.

§ 1.

Всѣ писатели, спеціально занимавшіеся вопросомъ, сходятся въ мнѣніи, что администрація Франціи, наканунѣ 18-го брюмера, находилась въ плачевномъ состояніи. Самое существованіе республики было поставлено на карту, — а, между тѣмъ, арміи терпѣли нужду въ необходимѣйшемъ, были покрыты рубищемъ, не получали исправно жалованья, и дезертирство было общимъ явленіемъ.

Въ тревожное время, когда приказы центральнаго правительства должны были исполняться съ особенной быстротой, когда сообщенія должны были быть особенно надежны и обезпечены, дороги Франціи находились въ состояніи полнаго упадка, и во многихъ мѣстахъ, особенно на югѣ, разбои приняли хроническій характеръ. „Можете изъѣздить Францію во всѣхъ направленіяхъ, съ Сѣвера на Югъ, съ Запада на Востокъ, вы не услышите иныхъ разговоровъ, какъ о „разбойникахъ-роялистахъ“ (brigands royaux), о задержанныхъ дилижансахъ, ограб-

ленныхъ курьерахъ и убитыхъ патріотахъ" [1]). Эти разбои, наводившіе панику на населеніе, являлись сами по себѣ невыносимымъ зломъ; но ихъ характеръ и повторяемость свидѣтельствовали о безсиліи мѣстныхъ властей—и, тѣмъ самымъ, государства обезпечить населенію повседневный миръ и тишину. Какъ картинно выражается Вандаль, „во многихъ деревняхъ и мѣстечкахъ только день принадлежитъ Революціи, чиновникамъ, опоясаннымъ трехцвѣтнымъ шарфомъ, напыщеннымъ и деспотическимъ фразерамъ. Наступаетъ ночь—и, съ нею, реваншъ прошлаго: таинственныя тѣни появились въ общинѣ, древо свободы срублено или изуродовано, фригійская шапка снята съ шеста... анонимный ударъ кинжала сводитъ старые счеты съ какимъ-нибудь мѣстнымъ якобинцемъ; иногда цѣлая семья захвачена врасплохъ, глава семьи изрубленъ саблями, женщины изнасилованы, жилища преданы пламени, и красное зарево пожара окрашиваетъ горизонтъ" [2]). Само собой разумѣется, что „роялизмъ". въ большинствѣ случаевъ, былъ фиктивный и всевозможные отщепенцы просто-напросто пользовались ослабленіемъ общественнаго порядка, чтобы безнаказанно грабить по большимъ дорогамъ.

Нѣсколько позже 18-го брюмера, новое правительство командировало въ разные районы своихъ сановниковъ. Результатомъ этой ревизіи явились отчеты, въ которыхъ находимъ цѣнный матеріалъ для сужденія о томъ, въ какомъ положеніи находилась провинціальная Франція наканунѣ 18-го брюмера и непосредственно вслѣдъ за переворотомъ, когда благодѣтельная методическая дѣятельность консульскаго правительства лишь только начинала приносить плоды [3]). Между прочимъ, мы узнаемъ изъ этихъ

---

[1]) A. Vandal. L'avènement de Bonaparte. t. I La genèse du Consulat etc. 1902. p. 18.

[2]) Vandal, ib. 20—1.

[3]) Отчеты эти, вмѣстѣ съ другими документами, изданы Рокэномъ; авторъ резюмировалъ ихъ въ прекрасно написанномъ предисловіи. Rocquain. L'état de la France au 18 Brumaire. 1874. Ср. также F. A. Aulard. L'état de la France en l'an VIII et l'an IX, особенно Rapport sur la situation

отчетовъ, что, напр., въ департаментѣ Vaucluse „путешествовавшіе въ тамошнихъ мѣстахъ обязаны были брать паспорты у разбойничьихъ атамановъ и деньгами откупаться отъ грабежа. Извозчики предупреждались плакатами, что если они не будутъ имѣть при себѣ по меньшей мѣрѣ по 4 луидора, они будутъ разстрѣляны; что и постигло нѣкоторыхъ“ [1]). Въ другомъ мѣстѣ (Var.) „74 общины вооружились въ цѣляхъ общественной безопасности и находились въ возстаніи (en état d'iusurrection) противъ разбойниковъ; если они исчезли, такъ только благодаря этому поголовному вооруженію [2]).

На ужасное состояніе дорогъ авторы отчетовъ не перестаютъ жаловаться: имъ самимъ пришлось испытать на себѣ не мало отъ скверныхъ путей сообщенія.

Насчетъ Тулона сообщается въ лапидарномъ стилѣ, что тамъ „нѣтъ національной гвардіи, нѣтъ во всемъ городѣ жандармовъ; нѣтъ фонарей; всякую ночь лавки взламываются и обкрадываются; ни мостовыхъ, ни чистоты, ни безопасности, ни городскихъ пошлинъ (octrois); въ больницахъ нѣтъ хлѣба“. Насчетъ домовъ призрѣнія вообще (hospices) слѣдующее общее сужденіе: „дома призрѣнія Республики являются теперь не пристанищемъ, открытымъ благотворительностью для несчастныхъ, а убѣжищемъ смерти“ [3]). Найденыши, по закону, усыновлявшіеся государствомъ и считавшіеся „дѣтьми отчизны“ (les enfants de la patrie) находились въ трагическомъ положеніи. Смертность между ними была такъ ужасающа, что одинъ изъ ревизоровъ клеймитъ подобный порядокъ вещей какъ „оскорбленіе человѣчеству“. Народное образованіе, особенно начальное, въ жалкомъ положеніи; прекрасные законы Конвента остаются безъ исполненія; школъ мало, и учителя нищенствуютъ. Таковъ былъ

---

générale de la République fait par le Ministre de la police générale au Directoire. Министръ этотъ—Фуше.

[1]) Rocquain, 5. Rapport fait aux consuls par le conseiller d'État François de Nantes, chargé de l'inspection de la 8-ème division militaire.

[2]) Ib. II.

[3]) Ib. XXXVIII.

отзывъ Фуркруа — человѣка, считавшагося знатокомъ вопроса.

Народное образованіе, призрѣніе, пути сообщенія, общественная тишина и безопасность—все это запущено, все хромаетъ. Ясно, что государство не имѣетъ на мѣстахъ органовъ, которые бы превращали въ факты велѣнія закона и распоряженія центральныхъ властей; а такъ какъ мѣстныя общества—селенія, города, департаменты не обнаруживаютъ пока особенной способности самоуправляться — да и нельзя было этого ожидать въ данныхъ условіяхъ, то Франція оказывалась одновременно лишенной какъ преимуществъ іерархически организованной исполнительной власти, приводимой въ движеніе изъ центра, такъ и благъ самоуправленія, создающаго на мѣстахъ прочное единеніе интересовъ и мѣстные оплоты общественнаго порядка и жизнедѣятельности. Напротивъ, то, что централизація можетъ дать худого—тираннія правительства, имѣющаго всѣ средства преслѣдовать безнаказанно, кого оно считаетъ для себя опаснымъ; и темныя стороны плохо налаженныхъ мѣстныхъ властей: мелкій деспотизмъ избранниковъ большинства, фрондерство и политическія интриги—все это имѣлось налицо во Франціи наканунѣ переворота 18-го брюмера; и неудивительнымъ покажется мнѣніе Тьера, намекающее именно на плачевную картину Франціи въ разбираемый моментъ: „Лишь только центральная власть покидаетъ данную мѣстность, нѣтъ такихъ безпорядковъ, которыхъ мѣстные интересы не были бы готовы породить, — включая сюда ихъ собственное крушеніе“ [1]).

Не слѣдуетъ, конечно, упускать изъ виду, что значительная часть Франціи носила слѣды непріятельскаго вторженія и гражданской войны. Но очень и очень многое надо было отнести на счетъ административнаго режима страны; чѣмъ иначе объяснить, напримѣръ, что общественныя зданія и сооруженія систематически приходили въ упадокъ, разрушались на глазахъ властей и

---

[1]) A. Thiers. Histoire du Consulat et de l'Empire. 1874. t. I, 150.

гражданъ? [1]) Тюрьмы, казармы, училищныя зданія—все это было въ небреженіи; съ ремонтомъ запаздывали, а потомъ стоимость поправокъ непомѣрно возрастала. Такія сооруженія, какъ плотины, шлюзы, каналы, набережныя. порты и пр.—были запущены. Мачтовый лѣсъ гнилъ по берегамъ рѣкъ, въ ожиданіи сплава. О дорогахъ мы уже упоминали: выбоины, ямы были на нихъ явленіемъ обычнымъ; шоссе исчезали безслѣдно, мосты падали и не чинились.

Торговля и промышленность переживали острый кризисъ; особенно страдали такіе центры, какъ Ліонъ, Марсель. Сложныя и разнообразныя явленія, связанныя съ этимъ кризисомъ, нельзя, конечно, отнести насчетъ административной неурядицы, но общая неувѣренность, недовольство, заминка въ дѣлахъ, какъ всегда, усугублялись непопулярностью правительства, не умѣвшаго создать процвѣтанія въ странѣ или, во всякомъ случаѣ, безсильнаго устранить помѣхи этому процвѣтанію.

Что особенно компрометировало правительство въ глазахъ многихъ и ярко изобличало безпомощность его мѣстныхъ органовъ, такъ это систематическія хищенія въ лѣсахъ, принадлежавшихъ государству,—хищенія, ставшія едва ли не обычаемъ. На югѣ Франціи цѣлыя общины отправлялись совершенно открыто, съ телѣгами и всѣмъ нужнымъ, въ лѣса на порубку. Въ департаментѣ Ain 211 лѣсопиленъ работали надъ матеріаломъ, добывавшимся этимъ способомъ [2]).

Несомнѣнно, что въ теченіе 1789 — 1799 годовъ во Франціи произошло богатое многими послѣдствіями перераспредѣленіе имуществъ, и принципъ частной собственности неоднократно подвергался испытаніямъ, или же просто нарушался во имя общей пользы или крайней необходимости. Но въ общемъ, какъ это всякому извѣстно, Революція пришла не нарушить этотъ принципъ, а исполнить; и наканунѣ 18-го брюмера вся масса соб-

---

[1]) Rocquain, XXXVIII.
[2]) Rocquain, LIII.

ственниковъ земель, обязанныхъ своимъ владѣніемъ Революціи, желала прочной власти, способной обезпечить за ними пріобрѣтенное. Такъ должны были быть настроены всѣ вообще, кто только выигралъ матеріально и соціально отъ переворота — а такихъ было, несомнѣнно, подавляющее большинство, и не только всѣ бывшіе непривилегированные, но также и часть высшихъ классовъ.

При такихъ условіяхъ, всѣ факты и обстоятельства, указанные выше, всѣ язвы, сочившіяся на тѣлѣ государства, слишкомъ противорѣчили всеобщимъ надеждамъ и законнымъ требованіямъ. Послѣ невѣроятныхъ напряженій, тревогъ и жертвъ со стороны гражданъ, во многихъ мѣстахъ положеніе вещей таково, что страна кажется вернувшейся къ до-государственному состоянію [1]).

Это не могло длиться долго во Франціи, все еще богатой, несмотря на пережитыя гекатомбы, государственными умами и энергичными предпринимателями малыхъ революцій — государственныхъ переворотовъ.

Изъ всего, что мы знаемъ о состояніи мѣстнаго управленія въ моментъ, предшествовавшій непосредственно 18-му брюмера, получается впечатлѣніе что страна наполовину не знаетъ бдительнаго хозяйскаго ока; оттого ли что у этого хозяина (французскаго народа) слишкомъ много глазъ, или негодятся управляющіе, но дѣло не ладится.

§ 2.

Безотрадное положеніе Франціи компрометировало Директорію, угрожало паденіемъ группѣ политическихъ дѣятелей, стоявшихъ у власти. Страна уже вошла въ традицію — отдѣлываться тѣмъ или другимъ способомъ отъ нежелательнаго правительства, — а Директорія не имѣла въ свою защиту ни престижа династическаго, ни престижа успѣховъ, ни просто дѣловитой исправности.

---

[1]) Какъ выражается Vandal, ib. 25 „en beaucoup d'endroits les Français éprouvent les inconvénients et les avantages de l'état de nature".

Безотрадное положеніе мѣстнаго управленія подрывало довѣріе къ началамъ, на которыхъ его организовала Революція — къ началамъ мѣстнаго самоуправленія, децентрализаціи, управленія черезъ выборныхъ отъ мѣстнаго общества. Въ теченіе десяти лѣтъ департаменты и низшія единицы выбирали своихъ администраторовъ; выиграла ли страна что-нибудь? Факты и хроника повседневной жизни говорили скорѣе противъ. Слишкомъ ужъ бросались въ глаза многочисленные безпорядки и неустройства. Опытъ Великой революціи надолго обезцѣнилъ въ глазахъ общества, писателей и практиковъ систему выборныхъ мѣстныхъ властей.

Ненависть къ системѣ мѣстнаго управленія, связанной съ именемъ интендантовъ, увлекла общество и законодателей въ сторону противоположнаго начала—самостоятельности и избираемости мѣстныхъ властей. Организація мѣстнаго управленія, въ теченіе революціонныхъ годовъ, подвергалась неоднократнымъ модификаціямъ, но, въ общемъ, не отрекались отъ начала управленія департаментовъ и общинъ выборными лицами. Въ результатѣ—полное разложеніе, упадокъ, безпомощность, какъ центральной власти, стѣсненной недостаточнымъ содѣйствіемъ мѣстныхъ органовъ, такъ и этихъ послѣднихъ, не умѣвшихъ или не могшихъ дать населенію элементарныхъ условій организованнаго общежитія.

Итакъ, страна жаждетъ порядка, благоустройства, устраненія всѣхъ золъ, которыя ее одолѣваютъ. Кто же оправдаетъ ея ожиданія и дастъ ей отдохнуть отъ продолжительныхъ невзгодъ? Народные избранники? Повидимому, нѣтъ; и, прежде всего, по той простой причинѣ, что желающихъ заниматься по выборамъ общественнымъ дѣломъ очень мало. Послѣ чрезмѣрно бурнаго оживленія наступила „неизбѣжная реакція», одинаково притихли какъ политическіе дебаты въ центрѣ, дѣлавшіе изъ Парижа какъ бы средоточіе вселенной, такъ и мѣстный революціонизмъ, насаждавшій общественную правду въ меньшемъ масштабѣ, если не съ меньшимъ пыломъ. Фактъ налицо: провинціальная Франція въ VIII году Республики

болѣе чѣмъ холодна и равнодушна къ своимъ мѣстнымъ вольностямъ; она даетъ отнять ихъ у себя безъ вздоха и сожалѣнія: потомъ ей понадобится доброе столѣтіе, чтобы наверстать кое-что изъ потеряннаго.

Теперь же она приводитъ въ отчаяніе даже сравнительно умѣренныхъ друзей свободы своимъ недостаточнымъ энтузіазмомъ во всемъ, что касается муниципальныхъ и, вообще, мѣстныхъ дѣлъ.

„Муниципальныя управленія, читаемъ въ одномъ оффиціальномъ отчетѣ, организуются лишь съ трудомъ. Не успѣваютъ они сформироваться, какъ значительная часть муниципальныхъ агентовъ [1]) уже подаетъ въ отставку, и, можно сказать, трехцвѣтный шарфъ является теперь не чѣмъ инымъ, какъ бременемъ, которое отталкиваютъ и, притомъ, съ презрѣніемъ. Скоро вся система разстроится, и зданіе Конституціи падетъ, если не укрѣплять непрестанно камней, служащихъ фундаментомъ“ [2]). „Въ данный моментъ, читаемъ въ другомъ современномъ документѣ: „это плачевное равнодушіе къ общественнымъ должностямъ является безусловно самой упорной помѣхой для установленія и укрѣпленія конституціоннаго режима [3]).

Дереву свободы въ Парижѣ грозитъ гибель, потому что чахнутъ его корни въ департаментахъ. Но государства могутъ существовать безъ конституцій, безъ общественныхъ вольностей—и существовать довольно прочно. Вотъ, если въ казну перестаютъ притекать обычныя поступленія, если армія терпитъ недостатокъ въ рекрутахъ и пропитаніи, тогда самое эмпирическое бытіе государства ставится на карту, тогда государство рискуетъ отойти въ царство химеръ.

---

[1]) При Директоріи, согласно конст. III года, департаменты имѣли свои центральныя администраціи, кантоны—свои управленія, называвшіяся муниципалитетами, а въ общинахъ были т. наз. agences municipales, состоявшіе изъ агентовъ и ихъ помощниковъ.

[2]) Rocquain, ib. 358—9, Rapport sur la situation intérieure de la République (Documents contemporains au Directoire).

[3]) Ib. 369. Tableau de la situation politique de la République dans l'intérieur.

При широкой компетенціи мѣстныхъ органовъ наканунѣ 18-го брюмера, когда имъ принадлежали многочисленныя функціи общегосударственнаго значенія, всѣ отрасли и интересы управленія, особенно же армія и финансы находились въ тѣсной зависимости отъ большей или меньшей исполнительности и энергіи мѣстныхъ выборныхъ властей; напротивъ, постоянныя замѣшательства и неисправность съ ихъ стороны грозили не только Франціи провинціальной, но, прежде всего, Франціи державѣ, такъ какъ подкапывали въ основѣ ея могущество и даже просто существованіе.

И вотъ, какъ разъ въ такое время, когда неуклонное, быстрое содѣйствіе актамъ центральной власти являлось для мѣстныхъ администрацій одновременно и юридической обязанностью, и патріотическимъ долгомъ, — какъ разъ въ это время хаотическое состояніе мѣстнаго управленія достигаетъ крайней степени, и общая апатія земской Франціи обнаруживается съ яркостью [1]).

§ 3.

Изъ этого источника трудно было ожидать упорядоченія дѣлъ и возстановленія нормальныхъ условій государственной жизни. Откуда же придетъ это желанное избавленіе?

Самый характеръ преобладающаго настроенія французскаго общества въ этотъ моментъ предуказываетъ событія. Настроеніе это существенно пассивное. Ждутъ спасителя, ждутъ сильной воли, способной крикнуть всѣмъ, сѣющимъ смуты и нарушающимъ общественный миръ, энергичное quos ego!

Революціонный фонтанъ, недавно такъ мощно бившій въ центрѣ страны, фонтанъ, отдаленный гулъ котораго заставлялъ многихъ содрогаться, разлился по странѣ

---

[1]) Мѣстное управленіе во Франціи въ эпоху 1789 — 1799 г спеціально изучено въ книгѣ Girardot, Les administrations départementales électives et collectives. 1857.

сравнительно лѣнивыми струями, которыя часто застаивались, образуя лужи и болота. Энергія революціонной и просто государственной мысли ослабла и обезцвѣтилась въ лабиринтѣ департаментскихъ и муниципальныхъ интересовъ. Не отсюда надо было ждать избавленія—какъ и не отъ предержащей центральной власти, не менѣе безпомощной: оно пришло изъ среды, гдѣ умѣютъ стремительно приказывать и не менѣе стремительно повиноваться—изъ арміи.

Были въ центрѣ государственные люди, „штатскіе“, способные въ нѣсколько часовъ составить проектъ конституціи, въ нѣсколько дней обдумать сложную реформу и въ нѣсколько недѣль ее осуществить; государственные люди, которые за идеалами 1789 г. не забывали основныхъ требованій и нуждъ государственности, готовые даже забыть эти идеалы, когда основы государства въ опасности. Но бюрократическія дарованія не плѣняютъ воображенія массы; она преклоняется передъ престижемъ династическимъ, или личнымъ, но для нея понятнымъ, осязательнымъ,—престижемъ полководца, объ успѣхахъ котораго всѣ слышали, о которомъ уже сложилась легенда. Такой легендарный полководецъ можетъ произвести государственный переворотъ: и неоцѣненные толпой бюрократы найдутъ въ немъ цѣнителя-знатока, который постарается ихъ использовать, какъ только сможетъ.

Переворотъ 18-го брюмера — одинъ изъ самыхъ ясныхъ, понятныхъ и необходимыхъ, какіе когда-либо происходили. Какъ прекрасно формулировалъ Вандаль, „народъ не можетъ жить неопредѣленно долгое время въ неорганизованномъ состояніи; поэтому было очевидно, что Франція идетъ къ окончательному разложенію или же къ какой-нибудь случайности, которая поведетъ за собой крутую реакцію; если только изъ нѣдръ самой революціи не выйдетъ власть достаточно сильная и достаточно просвѣщенная, чтобы настоять на необходимомъ соглашеніи между прошлымъ и настоящимъ, чтобы установить на этомъ основаніи общественный миръ, осуществить всѣ необходимые компромиссы и воскресить по-

гасшія энергіи: правительство, которое бы вернуло порядокъ—и жизнь“ [1]).

Но самыя обстоятельства этого переворота предопредѣлили судьбы мѣстнаго управленія во Франціи. Одной изъ причинъ, и, во всякомъ случаѣ, однимъ изъ проявленій неустройствъ, тяготѣвшихъ надъ страной, была неспособность мѣстныхъ администрацій, построенныхъ на началѣ избираемости.

Избавленіе отъ внѣшнихъ и внутреннихъ невзгодъ пришло изъ центра, было дѣломъ новаго правительства, устранившаго старое, оказавшееся несостоятельнымъ; правительства, которое методически, по опредѣленному плану, съ полнымъ единствомъ цѣлей и средствъ, съ неустанной энергіей и со всѣмъ желательнымъ знаніемъ дѣла, поставило себѣ практическую задачу—достигнуть во-внѣ успѣховъ, а внутри насадить гражданскій миръ и порядокъ; для этого армія и финансы, пути сообщенія и пр. должны были быть въ полной исправности и не зависѣть отъ доброй воли и исполнительности мѣстныхъ выборныхъ и, въ извѣстной мѣрѣ, независимыхъ отъ правительства администрацій; для того, чтобы не имѣть рукъ связанными, правительство пожелаетъ имѣть повсюду своихъ агентовъ; оно будетъ командовать, а подчиненные будутъ маршировать всѣ, какъ одинъ человѣкъ, въ ногу.

Когда спасеніе пришло изъ центра, когда главный „спаситель“ военный человѣкъ, и когда основнымъ запросомъ минуты является неуклонное поступленіе денегъ въ казну и рекрутъ въ армію — иначе угрожаетъ національная катастрофа; тогда было бы наивно ожидать или даже требовать иного порядка управленія, кромѣ самой строгой централизаціи.

§ 4.

На слѣдующій день послѣ переворота 18-го брюмера было объявлено особымъ закономъ, что Директорія усту-

---

[1]) Vandal, ib., 66—7.

паетъ мѣсто „исполнительной коммиссіи изъ консуловъ", а Совѣты Пятисотъ и Старѣйшинъ—двумъ коммиссіямъ, состоящимъ изъ 25 членовъ каждая [1]). Согласно статьѣ 3-ей этого закона, власть Директоріи переходила во всей полнотѣ къ новой коммиссіи консуловъ, и на нее возлагалась спеціально задача — организовать порядокъ во всѣхъ частяхъ управленія, возстановить спокойствіе внутри государства и обезпечить почетный и надежный миръ во-внѣ.

Дѣятельность консуловъ съ первыхъ же моментовъ была направлена къ достиженію этихъ почтенныхъ цѣлей [2]).

Конституція 22-го фримера 8-го года (13-го декабря 1799 г.), давшая окончательную форму консульскому правительству, вновь опредѣлила пути нормальнаго законодательства и, такимъ образомъ, создала регулярныя условія для творческой и упорядочивающей дѣятельности молодой государственной власти. Конституція эта содержитъ нѣсколько постановленій относительно мѣстнаго управленія; но она не настолько опредѣлительна, чтобы заключать въ себѣ хотя бы краткую программу предстоящей административной реформы. Напротивъ, какъ мы увидимъ ниже, текстъ конституціи давалъ значительный просторъ толкованіямъ, существенно отличнымъ одно отъ другого.

Основное дѣленіе территоріи, дѣленіе на департаменты,

---

[1]) Duvergier, Collection complète de lois etc., t. XII. 14 brumaire an 8 (10 novembre 1799) Loi qui remplace le Directoire exécutif par une commission consulaire et les Conseils des Cinq-Cents et des Anciens par deux commissions etc.

[2]) Изъ протоколовъ занятій консуловъ, опубликованныхъ проф. Оларомъ, видно, что правительству за это время (т.-е. отъ 11 ноября до 24 дек. 1799 г.) неоднократно приходилось устранять отъ занимаемыхъ должностей выборныхъ мѣстныхъ администраторовъ. Registre des délibérations du Consulat provisoire. 20 brumaire—3 nivôse an VIII (11 novembre—24 déc. 1799) publié par F. A. Aulard. Между прочимъ, изъ этихъ матеріаловъ слѣдуетъ, что Наполеонъ вовсе не овладѣлъ всецѣло положеніемъ, непосредственно за 18-мъ брюмера, какъ это обыкновенно думали. На первомъ же засѣданіи было рѣшено, что предсѣдательство (въ теченіе 24 часовъ) будетъ принадлежать по очереди каждому изъ трехъ консуловъ. Ib. p. VI.

сохранялось. „Европейская территорія Республики, постановляла ст. I конст. 22 фримера“, раздѣлена на департаменты и общинные округа (arrondissements communaux).

Ст. 59 (раздѣла IV: „Du gouvernement“) касается ближайшимъ образомъ мѣстнаго управленія. По этой статьѣ, „мѣстныя власти, установленныя для общинныхъ округовъ или для болѣе значительныхъ территоріальныхъ дѣленій, подчинены министрамъ“. Далѣе, ставится обязательнымъ условіемъ для несенія функцій мѣстнаго управленія—занесеніе въ списки довѣренныхъ лицъ (listes de confiance), составленію которыхъ (т.-е. списковъ) спеціально посвящены ст. 7 и 8 конституціи.

Сохраненіе департаментовъ—это нѣчто положительное; непосредственное подчиненіе мѣстныхъ властей министрамъ, т.-е. центральнымъ властямъ—вещь тоже достаточно ясно, хотя и слишкомъ обще выраженная. Но касательно другихъ, кромѣ департамента, дѣленій территоріи конституція болѣе чѣмъ лаконична: упоминая довольно часто (ст. 1, 2, 6. 7, 59, 60) „общинные округа“, она ни словомъ не обмолвилась о томъ, что подъ ними слѣдуетъ разумѣть. Но, повидимому, подъ этимъ обозначеніемъ проектировалась низшая, неподлежащая дальнѣйшему дѣленію административная единица, такъ какъ изложенная выше ст. 59 предвидитъ лишь названные округа и болѣе значительныя части территоріи; однако не ясно, какія именно, кромѣ департамента.

Такимъ образомъ, конституція 22-го фримера не содержитъ какой-либо отчетливой программы по вопросу мѣстнаго управленія. Сравнительно съ конституціей III года она вводитъ, въ качествѣ новизны,—общинные округа[1]), при чемъ не вдается въ подробности относительно этого дѣленія; и „списки довѣрія“, которымъ не суждены были ни долговѣчность, ни успѣхъ.

---

[1]) Именно этими arrondissements Сіейесъ, главный авторъ конституціи думалъ замѣнить общины, созданныя Учредительнымъ Собраніемъ. Дѣленіе же на департаменты, мысль котораго принадлежала ему самому, онъ естественно, сохранилъ. См. Albéric Neton, Sieyès, 1900, p. 396.

§ 5.

Конституціонная машина заведена; новое правительство у дѣлъ. Какъ оно смотритъ на свою роль?

Превосходная оцѣнка перемѣны, вызванной 18-мъ брюмеромъ въ государственномъ управленіи, сдѣлана была Люсьеномъ Бонапартомъ (братомъ перваго консула), министромъ внутреннихъ дѣлъ, въ циркулярѣ, съ которымъ онъ обратился въ концѣ декабря 1799 г. къ департаментскимъ администраціямъ, по случаю вступленія своего въ должность [1]). По его мнѣнію, успѣхъ революціи 18-го брюмера есть не что иное, какъ „побѣда мудрости надъ партійнымъ духомъ, торжество практической философіи, стремящейся примирить и сдѣлать счастливыми всѣхъ гражданъ — надъ метафизическими теоріями, въ которыя патріотизмъ такъ часто вдавался“. Намекая на предшествовавшія правительства, циркуляръ напоминаетъ о невозможности для власти держаться одной какой-нибудь системы, одной теоріи. „Подобно тому, какъ ни одна религіозная секта не имѣетъ права навязывать всѣмъ прочимъ своихъ догмъ, точно такъ же ни одна политическая секта не можетъ желать того, чтобы править на основаніи раздѣляемыхъ ею исключительныхъ принциповъ“.

Истинная задача правительства не въ томъ, чтобы раздѣлять воззрѣнія какой-либо партіи, а въ томъ, чтобы стоять въ центрѣ всѣхъ партій, объединяя ихъ, или, по меньшей мѣрѣ, препятствуя ихъ раздорамъ. Не въ содѣйствіи партій нуждается правительство, а въ поддержкѣ со стороны „общей воли“; сила и справедливость должны сдѣлать то, чего не могли реакціи и потрясенія. Не къ отвлеченной системѣ обращается новое правительство за помощью, а къ опыту вѣковъ и къ знанію людей. Конечно, пусть философія простираетъ повсюду свое благодѣтельное владычество; но не слѣдуетъ забывать,

---

[1]) Moniteur universel (Gazette nationale), an 8, № 100, p. 396. Ministèr de l'Intérieur.

что населеніе республики состоитъ не изъ однихъ философовъ, и что начала, пригодныя для управленія какимъ нибудь мѣстечкомъ въ Лаконіи, неудовлетворительны для многочисленнаго народа.

Намъ предстоитъ познакомиться съ однимъ изъ блестящихъ приложеній этой государственной мудрости, основанной на „опытѣ вѣковъ и знаніи людей“.

III. Законъ 28-го плювіоза VIII-го года.

§ 1. Авторъ законопроекта Редереръ. — § 2. Идеи Редерера о мѣстномъ управленіи.

Конституція 22-го фримера предоставляла инщіативу законодательнаго акта правительству, обсужденіе законопроекта—Трибунату, законодательную власть въ тѣсномъ смыслѣ слова, т.-е. власть санкціонировать или оставлять безъ санкціи законопроекты—Законодательному Корпусу.

Ближайшимъ образомъ, составленіе законопроектовъ поручалось, подъ руководствомъ правительства, т.-е. трехъ консуловъ, Государственному Совѣту (ст. 52), и среди членовъ послѣдняго правительство выбирало ораторовъ (въ числѣ не болѣе трехъ) для защиты законопроектовъ передъ Законодательнымъ Корпусомъ (ст. 53).

Учрежденіемъ Государственнаго Совѣта 5 нивоза 8-го года Республики (26 дек. 1799) установлялось въ его составѣ, рядомъ съ другими, отдѣленіе внутреннихъ дѣлъ (section de l'intérieur), и предсѣдателемъ его назначенъ Редереръ [1]).

Вотъ лабораторія, въ которой будетъ подготовлена реформа. Въ тиши канцелярій перья государственныхъ совѣтниковъ работаютъ съ лихорадочной быстротой. Дѣло въ рукахъ опытныхъ, надежныхъ; плоды не заставятъ себя ждать.

---

[1]) Moniteur, an VIII. № 96.

§ 1.

Такъ успѣшно шли занятія Государственнаго Совѣта, что уже въ половинѣ мѣсяца плювіоза [1]) проектъ закона былъ готовъ, и 16-го числа „консулы республики, выслушавъ мнѣніе Государственнаго Совѣта, постановили передать на обсужденіе законодательнаго корпуса проектъ закона о территоріальномъ дѣленіи и объ организаціи мѣстныхъ властей“.

Обязанность представленія и защиты проекта возлагалась на гражданъ Редерера (редактора проекта и предсѣдателя отдѣленія внутр. дѣлъ Гос. Совѣта), Крете и Шапталя [2]).

Обсужденіе проекта передъ Законодательнымъ Корпусомъ было назначено на 27-е число [3]), но уже 18-го плювіоза Редереръ изложилъ передъ этимъ собраніемъ мотивы новаго закона.

Личность докладчика-редактора отнюдь не безразлична для анализа этой реформы; напротивъ, если имѣетъ значеніе чье-либо личное участіе въ возникновеніи закона, такъ это именно участіе Редерера.

Конечно, данныя для рѣшенія вопроса объ административной организаціи Франціи не могли быть выдуманы отдѣльными лицами, а заключались въ цѣломъ рядѣ выяснившихся нуждъ, съ одной стороны, неудачѣ демократической организаціи мѣстнаго управленія, съ другой. Безсиліе мѣстныхъ властей, и достигавшія крайней степени неурядицы были поставлены въ вину системѣ или системамъ, усвоеннымъ революціоннымъ законодательствомъ. Новое правительство, овладѣвъ положеніемъ, прежде всего должно было позаботиться о порядкѣ—порядкѣ

---

[1]) Этотъ дождливый мѣсяцъ соотвѣтствовалъ концу января и февралю.

[2]) Moniteur, an VIII, № 143, p. 567. Тамъ же текстъ законопроекта.

[3]) Напомнимъ, что члены Зак. Корпуса не принимали участія въ обсужденіи—ихъ дѣло заключалось въ выслушиваніи рѣчей ораторовъ правительства и Трибуната—и въ тайномъ голосованіи законопроектовъ. Конст. 22 фримера, ст. 28, 34, 53.

во всемъ и всюду; отвѣтственность за этотъ порядокъ оно брало на себя, въ мѣстныхъ властяхъ оно искало не опоры, а орудіе—для успѣшнаго служенія дѣлу государственному, а также для собственной прочности.

Характеръ нуждъ государственнаго управленія въ концѣ 1799 года, неудача революціоннаго режима мѣстнаго управленія, характеръ переворота 18-го брюмера и главнѣйшихъ его участниковъ—Бонапарта и Сіейеса—вотъ элементы для рѣшенія административной задачи, вотъ данныя, изъ которыхъ сложился законъ 28-го плювіоза объ административной организаціи Франціи. Но законъ этотъ представится намъ еще пластичнѣе, еще нагляднѣе на фонѣ обстановки, его породившей, если мы остановимся нѣсколько подробнѣе на идейномъ и политическомъ опытѣ, который былъ въ распоряженіи Редерера, когда онъ, въ качествѣ предсѣдателя отдѣленія внутреннихъ дѣлъ Гос. Совѣта, редактировалъ проектъ и мотивы знаменитаго закона.

Пьеръ-Луи Редереръ (1754—1835) [1]) былъ несомнѣнно однимъ изъ наиболѣе образованныхъ и наиболѣе уравновѣшенныхъ дѣятелей Великой Революціи и Первой Имперіи. Никто не отнесетъ его къ первому ряду государственныхъ людей эпохи; но отсюда не слѣдуетъ. что онъ мало сдѣлалъ и мало значилъ. Если онъ не изъ первыхъ, то потому, что первыя роли разыгрывались слишкомъ ужъ большими людьми. И, наоборотъ, примѣръ Редерера, этого неутомимаго и энергичнаго человѣка, всегда продуктивнаго, часто блестящаго, оратора. журналиста, памфлетиста, дипломата, администратора, финансиста, историка, драматурга, свѣтскаго человѣка—примѣръ Редерера показываетъ, какъ дѣйствительно богата была революціонная Франція людьми и талантами, если такіе дѣятели были только второстепенными.

---

[1]) Biographie universelle anc. et mod., t. XXXVI. Roederer, Notice de ma vie pour mes enfants; id. Notice pour une biographie demandée par mon fils Antoine. Oeuvres, III. Mignet. Roederer etc. (Mémoires de l'Acad. des sciences mor. et polit. 1838), Sainte-Beuve. Causeries du lundi, t. VIII. Два послѣднихъ этюда перепечатаны въ t. VIII Oeuvres de Roederer.

„Это—Сіейесъ въ размѣнной монетѣ и въ обращеніи, говоритъ о немъ Сентъ-Бёвъ [1]), Сіейесъ общительный, у котораго каждый день, при пробужденіи, новая мысль, новое наблюденіе въ какой-угодно области — политикѣ, морали, литературѣ, грамматикѣ—и у котораго такъ же велика потребность высказать тотчасъ же, что онъ думаетъ, какъ у Сіейеса настоящаго сильно было желаніе молчать объ этомъ".

По своему образованію и симпатіямъ Редереръ всецѣло принадлежалъ поколѣнію раціоналистовъ-идеологовъ второй половины XVIII-го вѣка; вмѣстѣ съ тѣмъ, подобно многимъ изъ своихъ сверстниковъ, онъ былъ глубоко свѣдущъ въ теоріи и въ практикѣ законодательства и управленія старой, дореволюціонной Франціи. Эта дѣловая подготовка, шедшая всегда рука объ руку съ умозрительными занятіями, наложила ясный отпечатокъ на умъ Редерера; онъ и сталъ однимъ изъ наиболѣе дѣловыхъ государственныхъ людей своей эпохи. Знаніе жизни и практика умѣряли его идейный пылъ, не давали увлекаться односторонними теоретическими построеніями; въ свою очередь, философская школа и научный энтузіазмъ помогали ему ставить и разрѣшать практическіе вопросы со всей нужной полнотой, съ извѣстнымъ размахомъ, съ блестящимъ обоснованіемъ и яснымъ расчлененіемъ предмета—словомъ, со всѣми преимуществами, которыя даетъ культура ума и систематическое спеціальное знаніе.

Намъ нѣтъ надобности останавливаться на дѣятельности Редерера въ годы, предшествовавшіе Революціи, также какъ и на участіи его въ работахъ Учредительнаго Собранія. Для нашей задачи достаточно будетъ привести изъ писаній Редерера цитаты, по которымъ можно судить объ отношеніи его къ занимающему насъ вопросу.

При Конвентѣ Редереру, благодаря его осторожности, удалось избѣгнуть гильотины; онъ на время покинулъ политическую арену и ограничился публицистикой. Для него, какъ и вообще для людей его закала, абстрактныхъ оппор-

[1]) Ib. 479.

тюнистовъ—главой этой „школы“ надо признать Сіейеса—житья не было, пока власть въ рукахъ слишкомъ фанатическихъ и прямолинейныхъ догматиковъ. Директорія была ему, быть можетъ, ближе по духу, но ея промахи, безплодность, безпорядочность и безпринципность ея управленія не могли не претить ему. Вполнѣ естественно было Редереру принять участіе въ заговорѣ, который долженъ былъ конфисковать власть въ пользу людей, достаточно ловкихъ и гибкихъ, чтобы угодить многимъ, если не всѣмъ, и достаточно дѣятельныхъ и добросовѣстныхъ, чтобы заботиться дѣйствительно объ общемъ благѣ.

Редереръ былъ несомнѣнно однимъ изъ главныхъ участниковъ переворота 18-го брюмера. Въ теченіе двухъ недѣль передъ этимъ событіемъ онъ имѣлъ ежедневныя свиданія съ Бонапартомъ: вмѣстѣ съ Талейраномъ, онъ служилъ посредникомъ между будущимъ первымъ консуломъ и человѣкомъ, который, строго говоря, былъ душой дѣла, который имѣлъ въ карманѣ готовую и, конечно, совершеннѣйшую конституцію, который искалъ только „меча“, способнаго нанести рѣшительный ударъ [1]). Извѣстно, что въ окончательномъ итогѣ союзъ философа и солдата, Ликурга и Кромвеля, оказался не къ выгодѣ перваго; для насъ важно теперь знать, что соглашеніе Бонапарта съ Сіейесомъ произошло при посредствѣ друга и, во многомъ, единомышленника Сіейеса—Редерера.

Послѣдній всецѣло связалъ судьбу свою съ судьбой Бонапарта и былъ однимъ изъ самыхъ умныхъ и дѣятельныхъ его сотрудниковъ. Если онъ и не сталъ третьимъ консуломъ, какъ онъ имѣлъ на то шансы, и не былъ сдѣланъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, что одно время тоже казалось возможнымъ, то, въ качествѣ предсѣдателя отдѣленія Государственнаго Совѣта (1799—1802), онъ былъ очень на виду. Его перу принадлежитъ редакція и мотивировка слѣдующихъ законовъ первостепенной важ-

---

[1]) О Сіейесѣ см. Bigeon. Sieyès, l'homme — le constituant. P. 1893, и особенно изслѣдованіе Albéric Neton, Sieyès (1748—1836), d'après des documents inédits. P. 1900.

ности: закона объ эмигрантахъ, закона 28-го плювіоза объ административной организаціи, закона о нотабляхъ и закона о Почетномъ легіонѣ.

§ 2.

Для новаго правительства главной задачей являлось возстановленіе порядка, обезпеченіе государству средствъ борьбы и существованія. „Если нѣтъ порядка, заявляло правительство въ прокламаціи, выпущенной послѣ переворота, то управленіе представляетъ сплошной хаосъ; ни финансовъ, ни общественнаго кредита не существуетъ"... Прокламація эта была выработана при ближайшемъ участіи Редерера. Въ его проектѣ читаемъ, между прочимъ, слѣдующія строки: „Прежде всего я (т.-е. первый консулъ) долженъ направить усилія правительства къ тому, чтобы возстановить силы государства, вновь создать флотъ, прочно организовать сухопутныя и морскія военныя силы... Устойчивость гражданской и военной администраціи сдѣлаетъ наконецъ возможными регулярность и экономію въ управленіи общественнымъ достояніемъ; правительство должно ихъ возстановить, чего бы это ни стоило" [1])...

Если Редереръ говоритъ этимъ языкомъ, то это не потому, что онъ — сотрудникъ Бонапарта; напротивъ, онъ именно потому его сотрудникъ, что желаетъ сильной центральной власти, способной возстановить порядокъ въ странѣ.

Въ свое время Редереръ былъ горячимъ сторонникомъ административныхъ властей по выборамъ. Личный опытъ убѣдилъ его въ несовершенствѣ такой организаціи и въ необходимости полнаго подчиненія мѣстныхъ властей центральнымъ. Объ этой перемѣнѣ въ своихъ воззрѣніяхъ онъ самъ разсказываетъ въ автобіографической замѣткѣ, написанной для сыновей, въ слѣдующихъ выраженіяхъ: „я доказывалъ, и особенно въ то время, когда спеціальный ревизіонный комитетъ работалъ надъ тѣмъ, чтобы, пу-

---

[1]) Roederer, Oeuvres, III, 327—9.

темъ различныхъ измѣненій въ предшествовавшихъ декретахъ, придать болѣе вѣса, болѣе силы и достоинства королевской власти, — я доказывалъ, что для того, чтобы конституція отвѣчала своему имени представительной, и чтобы имя это не было обманомъ. необходимо было объявить административныя должности въ департаментахъ, дистриктахъ и общинахъ выборными, и, притомъ, конституціоннымъ порядкомъ, т.-е. навсегда. Учредительное собраніе ограничилось признаніемъ этихъ должностей выборными лишь въ законѣ, подверженномъ измѣненіямъ. Я отказался отъ своего убѣжденія въ 1792 г., благодаря опыту, какой я пріобрѣлъ въ качествѣ прокурора-синдика (procureur général syndic) департамента г. Парижа. Въ моихъ сношеніяхъ съ общиной Парижа, мнѣ стало ясно, что было величайшей безсмыслицей предоставлять народу избраніе должностныхъ лицъ, задача которыхъ была исполнять распоряженія правительства, какъ если бы имѣлось нарочно въ виду, чтобы распоряженія, идущія изъ центра, наталкивались, для вящаго исполненія, на противодѣйствіе, обычно присущее точкамъ, удаленнымъ отъ центра по отношенію къ послѣднему“ [1]).

Въ систематической формѣ Редереръ изложилъ свои взгляды на организацію мѣстныхъ властей въ особомъ сочиненіи „О правительствѣ“, написанномъ въ 1795 г., слѣдовательно, уже послѣ личнаго ознакомленія автора, въ качествѣ синдика, съ практикой и заботами управленія [2])

Диссертація „о правительствѣ“ содержитъ, рядомъ съ критикой проекта будущей директоріальной конституціи, и общія соображенія о существѣ и организаціи исполнительной власти. Соображенія эти имѣютъ для насъ особый интересъ, такъ какъ авторъ ихъ станетъ спустя 4—5 лѣтъ редакторомъ закона 28-го плювіоза.

---

[1]) Notice de ma vie. Oeuvres, III, 280.

[2]) Сочиненіе это (Du gouvernement) появилось одновременно съ приглашеніемъ Редерера такъ называемой коммиссіей одиннадцати, вырабатывавшей, по порученію конвента, будущую конституцію III-го года, „для оказанія помощи своими свѣдѣніями“. Oeuvres, t. VII, 24, Note de l'éditeur.

„Всѣ легко согласятся, надо надѣяться, говоритъ Редереръ [1]), что необходимыми условіями всякаго хорошаго правительства являются: дѣятельность, сила и правильная организація (l'activité, la force et la rectitude).

Правительство призвано защищать свободу и собственность; но для успѣшнаго исполненія этой задачи, оно должно быть въ состояніи „дѣйствовать такъ быстро, такъ постоянно и такъ далеко, какъ дѣйствуютъ причины безпорядка". Правительство должно имѣть возможность предупреждать злоумышленія, лишая ихъ всякой возможности обнаруживаться; оно должно выслѣживать ихъ въ каждой лазейкѣ.

Для того, чтобы правительство было дѣятельнымъ, нужны три вещи: во-1-хъ, возможность быстро рѣшать, во-вторыхъ, подчиненность агентовъ, въ 3-ихъ, ихъ способность.

Чтобы правительство было сильнымъ, ему одинаково необходимы какъ поддерживающая его моральная сила общественнаго мнѣнія, такъ и сила физическая. Но кромѣ силы абсолютной, необходима сила относительная, независимость. Здѣсь авторъ имѣетъ въ виду необходимость конституціонной гарантіи противъ посягательствъ Законодательнаго Корпуса на область дѣятельности правительства.

Правильно организовано оно, когда его организація строго соотвѣтствуетъ его назначенію, когда она проста, свободна отъ безполезныхъ, осложняющихъ ее подробностей.

Въ этихъ разсужденіяхъ сквозитъ нотка, навѣянная картиной современныхъ автору недостатковъ административнаго строя. Не даромъ Редереръ съ особеннымъ вниманіемъ останавливается на второмъ изъ тѣхъ условій, которыя необходимы для того, чтобы управленіе было дѣятельнымъ, а именно на подчиненіи исполнительныхъ органовъ правительству. Условіе это является постояннымъ и повседневнымъ, а между тѣмъ какъ разъ въ

---

[1]) Ib. 26—7.

этомъ направленіи проектъ конституціи допускаетъ коренную ошибку. „Члены департаментскихъ и общинныхъ администрацій будутъ выбираться народомъ, т.-е. тѣми гражданами, къ которымъ онѣ будутъ примѣнять правительственныя распоряженія и среди которыхъ онѣ будутъ находиться, вдали отъ правительственнаго ока. Такимъ образомъ, должностныя лица эти будутъ носить характеръ представительный, хотя исправляемая ими должность имѣетъ характеръ порученія (сверху) (une fonction commise); такимъ образомъ, полномочія и вліянія будутъ притекать къ нимъ отъ окружности какъ бы для сопротивленія центру, тогда какъ приказы они будутъ получать изъ центра, чтобы исполнять ихъ на окружности. При такой системѣ надо, по меньшей мѣрѣ, ожидать постоянныхъ колебаній при исполненіи обращенныхъ къ администраторамъ правительственныхъ распоряженій".

Въ этихъ строкахъ будущій авторъ мотивовъ къ закону 28-го плювіоза весь налицо.

Его собственная точка зрѣнія не оставляетъ сомнѣній. „Не представляется-ли необходимымъ, пишетъ онъ, чтобы распоряженія и полномочія шли изъ одного источника, для того чтобы воля тѣхъ, кто исполняетъ и тѣхъ, кто даетъ предписанія, имѣла одно и то же направленіе и текла, если можно такъ выразиться, по одному и тому же руслу?" [1]).

Избраніе подчиненныхъ правительственныхъ агентовъ непосредственно народомъ осуждается Редереромъ прежде всего и главнымъ образомъ съ точки зрѣнія цѣлесообразности, именно, нуждъ административной техники. Строго говоря, преобладающимъ является въ его глазахъ интересъ „субординаціи", и, конечно, потому что его особенно поражало ея отсутствіе въ административной жизни Франціи. Но онъ забываетъ другую сторону медали: необходимость дать извѣстныя юридическія формы мѣстнымъ единицамъ, общественная жизнь которыхъ не можетъ уложиться въ рамки организаціи, механически приводи-

---

[1]) Ib. 29.

мой въ движеніе изъ центра. Бюрократическая машина была необходима: ее надо было построить на началахъ простыхъ и цѣлесообразныхъ. Удачное рѣшеніе этой задачи дѣлаетъ честь консульскому правительству. Но думать, что бюрократическая машина есть все, что нужно, это было коренной ошибкой того же правительства и его дѣятелей.

XIX-му столѣтію пришлось расплачиваться за ихъ односторонность; не мало коррективовъ привнесло оно къ организаціи 28-го плювіоза, но удалось ли слить обѣ тенденціи: централизаціи и самодѣятельности мѣстныхъ обществъ въ одно цѣльное нѣчто, это вопросъ другой.

Однако, вернемся къ Редереру. Онъ не удовлетворяется критикой выборныхъ административныхъ властей съ точки зрѣнія цѣлесообразности. Онъ стремится дать этой критикѣ историческое обоснованіе. „Почему, спрашиваетъ онъ, Учредительное Собраніе постановило, что администраторы должны избираться народомъ? Почему гг. Тюрго и Неккеръ предложили порядокъ избранія для провинціальныхъ администрацій? Чтобы умѣрить (tempérer) власть короля; и опытъ показалъ, что избраніе администраторовъ не только умѣряло, но обезсиливало (énervait) эту власть. Если порядокъ этотъ обезсиливалъ короля, то тѣмъ болѣе будетъ онъ обезсиливать правительство пяти директоровъ“.

Здѣсь нашъ авторъ дѣлаетъ поспѣшное и характерное замѣчаніе: „Безъ сомнѣнія, очень хорошо было отнять силу у дурного правительства, но безсмысленно не давать ее тому правительству, которое всѣми мѣрами стараются сдѣлать хорошимъ“ [1]).

Вотъ удивительныя строки! Многія нити связываютъ заключенную въ нихъ философію съ прошлымъ; многое предсказывается или, вѣрнѣе, предчувствуется изъ того, что позже дѣйствительно имѣло мѣсто. Не мало въ этихъ

---

[1]) „Il était très-bon sans doute d'ôter les forces à un mauvais gouvernement; mais il est absurde de n'en pas donner à celui qu'on travaille à rendre bon“. Ib. 30.

словахъ и безсознательнаго вѣроломства. Провинціальныя вольности, демократическій порядокъ опредѣленія на административныя должности обезсиливалъ королевскую власть, хотя предполагалось ее лишь „умѣрить". Тѣмъ хуже для королевской власти, если она обезсилена: она сама того заслужила, потому что она—худая власть. На зло ей, пусть провинціи выбираютъ своихъ администраторовъ. Но если центральная власть хороша, если ее организуютъ на раціональныхъ основаніяхъ, то для чего мѣстнымъ обществамъ имѣть во главѣ себя своихъ выборныхъ? Ничего кромѣ непорядковъ отсюда не выходитъ, и это безъ всякаго оправданія обезсиливаетъ центральную власть, на этотъ разъ „хорошую".

Редереру не приходитъ въ голову, что, быть можетъ, королевская власть оказалась неудовлетворительной, между прочимъ, и потому, что въ могилѣ субординаціи похоронила самодѣятельность мѣстныхъ обществъ; и что, вообще, при исключительномъ и одностороннемъ культѣ подчиненія правительство не можетъ быть хорошимъ. Но онъ понимаетъ административную дѣятельность преимущественно какъ быстрое и неукоснительное исполненіе на мѣстахъ правительственныхъ распоряженій, и съ этой точки зрѣнія, понятной въ условіяхъ данной минуты, онъ развиваетъ свои теоріи, какъ позже разовьетъ мотивы знаменитаго закона. Повторяемъ: Редереръ живо помнилъ строптивость выборныхъ администраторовъ—его опытъ генеральнаго синдика былъ не за горами. „Скажемъ безъ обиняковъ, заключаетъ онъ: „дѣло правительства назначать исполнителей законовъ и его распоряженій; будучи отвѣтственно за свои распоряженія и за исполненіе законовъ, оно должно имѣть возможность, на этомъ основаніи, выбирать своихъ агентовъ" [1]). Вотъ основное начало закона 28-го плювіоза во всей его наготѣ.

Установивъ этотъ принципъ, Редереръ дѣлаетъ ого-

---

[1]) Ib.

ворку, которая также нашла въ свое время мѣсто, если не въ дѣйствительности, то въ текстѣ закона.

Признавая необходимымъ назначеніе мѣстныхъ администраторовъ самимъ правительствомъ, Редереръ не закрываетъ глазъ на возможное послѣдствіе такого порядка, именно, что правительство „наводнитъ департаменты своими креатурами, пріобрѣтетъ этимъ путемъ опасную силу и предоставитъ администрацію людямъ, совершенно незнакомымъ съ мѣстностью"... Но, говоритъ онъ, возможно избѣжать эту опасность, не впадая въ другую крайность—отсутствіе субординаціи. Необходимо сдѣлать такъ, чтобы правительство, назначая администраторовъ, выбирало ихъ по списку кандидатовъ, составленному собраніями гражданъ. Вотъ отчетливый абрисъ знаменитыхъ „списковъ довѣрія", которые по мысли Редерера и теоріи закона 28 плювіоза должны были служить коррективомъ слишкомъ прямолинейной системѣ правительственнаго назначенія,—но которые, въ дѣйствительности, остались пустымъ звукомъ.

Намъ достаточно знать эти соображенія Редерера и, затѣмъ, мы можемъ не касаться критическаго разбора, которому онъ подвергаетъ проектъ директоріальной конституціи.

Въ другой работѣ того же автора, относящейся къ той же эпохѣ, находимъ идеи, такъ же воплощенныя въ законѣ 28-го плювіоза. Редереръ [1]) подводитъ итогъ воззрѣніямъ „образованныхъ республиканцевъ"; оказывается, между прочимъ, что, по ихъ мнѣнію, „компетенція административныхъ совѣтовъ должна ограничиваться операціями обложенія, для чего они необходимы какъ спеціальныя жюри, а не какъ административные органы въ собственномъ смыслѣ; и что члены этихъ совѣтовъ должны выбираться правительствомъ между кандидатами, предложенными департаментами и общинами". Здѣсь рѣчь идетъ уже не о правительственныхъ агентахъ, и тѣмъ не менѣе рекомендуется все тотъ же порядокъ правительственнаго

---

[1]) Oeuvres, VI, 40 и сл.

назначенія. Роль совѣтовъ въ раскладкѣ налоговъ найдетъ свое мѣсто въ реформѣ 1800 года и составитъ одну изъ существенныхъ и плодотворныхъ чертъ новой организаціи.

Мы знаемъ уже, что проектъ административной реформы, выработанный Государственнымъ Совѣтомъ, былъ сообщенъ, вмѣстѣ съ мотивами, Законодательному корпусу. Упомянемъ въ двухъ словахъ дальнѣйшіе формальные этапы, которые проектъ долженъ былъ пройти, прежде чѣмъ стать закономъ, и остановимся, затѣмъ, подробно на его оффиціальной мотивировкѣ и оцѣнкѣ народнымъ представительствомъ.

Законодательный корпусъ, получивъ проектъ, сообщилъ его Трибунату, которымъ онъ былъ переданъ на обсужденіе особой коммиссіи изъ семи членовъ. 23-го плювіоза Трибунатъ выслушалъ уже докладъ коммиссіи, представленный Дону (Daunou) и подвергнулъ проектъ обсужденію [1]).

27-го плювіоза законъ дебатировался Законодательнымъ Корпусомъ, причемъ Дону повторилъ сказанное имъ въ Трибунатѣ, а Редереръ въ пространной рѣчи изложилъ свои возраженія.

На слѣдующій же день проектъ сталъ закономъ.

Намъ предстоитъ познакомиться: a) съ „мотивами“ Редерера, b) съ обсужденіемъ проекта въ Трибунатѣ и c) съ преніями передъ Законодательнымъ Корпусомъ.

---

[1]) Moniteur, № 144, p. 574.

IV. Продолженіе.

§ 1. Равнодушіе общества. — § 2. Мотивы новаго закона. — § 3. Критика Трибуната. — § 4. Успѣхъ законопроекта.

§ 1.

Выше мы старались выяснить общій характеръ условій, повліявшихъ на разрѣшеніе вопроса объ административной организаціи Франціи въ смыслѣ всепоглощающей централизаціи.

Если оставить въ сторонѣ попытки реформъ мѣстнаго управленія, которыя имѣли мѣсто еще до и наканунѣ Революціи, попытки, предложенныя лучшими умами и сдѣланныя лучшими государственными людьми эпохи; если оставить эти начинанія и имѣть въ виду лишь ту наличность усилій, которая была направлена на упорядоченіе и оживленіе мѣстнаго управленія отъ 1789 до 1800 г. — то насъ, рядомъ съ богатствомъ фактовъ, опытовъ, идей, системъ, не замедлитъ поразить общій ходъ этой трансформаціи.

Понятное дѣло, нѣтъ никакой возможности отнести административную реформу, осуществленную консульскимъ правительствомъ, — на счетъ Великой Революціи. Мы видѣли, что правительство 18-го брюмера имѣло задачей реорганизовать созданное Революціей мѣстное управленіе, и мы знаемъ, въ какомъ направленіи.

Учредительное Собраніе совершило огромную отрицательную работу, отмѣнивъ старое дѣленіе Франціи на провинціи и замѣнивъ его департаментами; на очищенной, такимъ образомъ, почвѣ оно пожелало насадить новый порядокъ мѣстнаго управленія, строго продумавъ его основанія и построивъ его на началѣ предоставленія выбраннымъ мѣстными обществами администраціямъ не только дѣлъ мѣстнаго значенія, но и дѣлъ общегосударственныхъ, подъ контролемъ центральнаго правительства. Система Учредительнаго Собранія, оказавшаяся нецѣлесообразной

въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, не выдержала натиска противорѣчивыхъ условій и рухнула. Но это былъ одинъ изъ величайшихъ замысловъ, одна изъ самыхъ смѣлыхъ попытокъ организовать мѣстное управленіе на началахъ свободы и закономѣрнаго порядка. Замыселъ этотъ оказался не по плечу современной ему дѣйствительности— нуждавшейся, какъ мы выше подчеркивали, особенно въ исправномъ, безпрекословномъ служеніи мѣстныхъ органовъ общегосударственнымъ интересамъ въ лицѣ центральнаго правительства. Но система Великой Революціи есть именно система Учредительнаго Собранія, усвоенная во многомъ и конституціей III-го года,—но отмѣненная закономъ 28-го плювіоза.

И въ то время, какъ первая, оказавшаяся непригодной, система была истиннымъ дѣтищемъ народнаго представительства, вторая, оказавшаяся практичной, является отъ альфы до омеги продуктомъ бюрократическаго генія. Обсужденіе передъ Законодательнымъ Корпусомъ и вялая оппозиція Трибуната — пустыя формы, мы это увидимъ. Пресса и народъ безмолвствовали [1]). Между Пирамидами и Маренго кто сталъ бы волноваться изъ-за той или другой системы мѣстнаго управленія? Его передѣлка совершилась такъ быстро, такъ методически, такъ скоры и, казалось, страдны были ея плоды, что не оставалось мѣста ни недовольству, ни сомнѣніямъ.

Но, фактъ неустранимый: правительство, узурпировавшее власть рѣшительнымъ государственнымъ переворотомъ, въ нѣсколько мѣсяцевъ навязываетъ многомилліонному народу систему мѣстнаго управленія, которая ставитъ его на неопредѣленно долгое время въ подопечное состояніе, связываетъ по рукамъ и ногамъ; и это, какихъ-нибудь 12 лѣтъ послѣ „Деклараціи правъ человѣка и граж-

---

[1]) Всего за мѣсяцъ до 28-го плювіоза произошла такъ называемая Варѳоломеева ночь прессы; именно, распоряженіемъ 17-го января 1800-го г. (27 nivôse an 8. Arrêté relatif aux jouraux.) получили право на дальнѣйшее существованіе лишь 13 газетъ (кромѣ спеціальныхъ органовъ), и вся пресса рекомендована бдительному надзору министра полиціи. Много интересныхъ деталей у van Schoor. La presse sous le Consulat et l'Empire. Bruxelles, 1899.

данина", въ странѣ, бросившей вызовъ монархической Европѣ во имя народоправства.

§ 2.

Во всякомъ случаѣ, интересно познакомиться съ „мотивами" закона и защитой его передъ Законодательнымъ Корпусомъ—здѣсь именно мы найдемъ идеологію новаго административнаго режима, его теорію.

Рѣчь Редерера [1]), соотвѣтственно двумъ титуламъ закона (Division du territoire—Administration), распадается на двѣ неравныя части, посвященныя: первая — административному раздѣленію территоріи, вторая же, бо́льшая,— организаціи мѣстнаго управленія.

Говоря о территоріальномъ дѣленіи страны, ораторъ начинаетъ съ критики существующей системы, въ которой кантону (волости) придано важное значеніе, какъ первичной единицѣ. Кантоны, по его мнѣнію, представляютъ двоякое неудобство: они слишкомъ малы, чтобы возможно было среди ихъ населенія повсюду пріискать образованныхъ администраторовъ; съ другой стороны, они слишкомъ велики, чтобы мѣстные органы были въ непосредственномъ соприкосновеніи съ нуждами населенія. Отсюда— три основныхъ недостатка: значительное число должностныхъ лицъ, неспособныхъ успѣшно исполнять лежащія на нихъ функціи; удаленность администраціи отъ населенія; наконецъ, чрезмѣрность расходовъ.

Необходимость реформы подтверждена опытомъ; и новая конституція (т.-е. конст. 22-го фримера 8-го года— 13 декабря 1799 г.) предполагаетъ именно образованіе округовъ, настолько значительныхъ, чтобы въ населеніи оказались въ достаточномъ количествѣ лица, пригодныя

---

[1]) Discours sur les motifs du projet de loi concernant la division du territoire, et l'administration, prononcé au corps législatif dans la séance du 18 pluviôse par le citoyen Roederer, l'un des orateurs du gouvernement. Moniteur, an VIII, № 139.

для занятія судейскихъ должностей [1])—и собственники, заинтересованные въ порядкѣ и правосудіи.

Ораторъ указываетъ на связь этого дѣленія на округа съ дѣленіемъ финансовымъ и судебнымъ. Именно, вышеназванные округа соображены съ предѣлами вѣдомства низшихъ органовъ юстиціи и финансовыхъ.

Впрочемъ, новая система соотвѣтствуетъ и началамъ, руководившимъ Учредительнымъ Собраніемъ, когда оно дѣлило департаменты на дистрикты.

Затѣмъ авторъ переходитъ къ административной системѣ [2]).

Для насъ особенно важны ея принципы,—и надо отдать справедливость правительственному оратору — онъ умѣетъ ихъ выдѣлять и формулировать.

Онъ начинаетъ съ предупрежденія, что предлагаемая система есть нѣчто весьма простое, построенное на началахъ, издавна знакомыхъ людямъ мыслящимъ (aux bons esprits).

„Въ мѣстномъ управленіи, которое слѣдуетъ отличать отъ общегосударственнаго, какъ различаютъ администраторовъ и министровъ, надо видѣть три отдѣльныя функціи (services). Это, во-первыхъ, администрація въ собственномъ смыслѣ; во-вторыхъ, сужденія (les jugements) по вопросамъ налоговымъ, заключающіяся въ различныхъ раскладкахъ между группами населенія и между отдѣльными лицами; въ 3-хъ, административная юстиція по всѣмъ частямъ мѣстнаго управленія“.

Начала формулированы ясно и дѣловито; настолько дѣловито, что въ нихъ не находится мѣста упоминанію о нуждахъ и интересахъ, которые мѣстное общество удовлетворяетъ, какъ ему заблагоразсудится. Въ изложеніи основъ мѣстнаго управленія ничего не говорится о самоуправленіи.

Но схема дана, и готово прокрустово ложе, куда

---

[1]) Припомнимъ, что по ст. 60 конст. 1799 г. (titre V, Des tribunaux) „каждый округъ (arrondissement communal) имѣетъ одного или нѣсколькихъ мировыхъ судей, избираемыхъ непосредственно гражданами на 3 года“.

[2]) § II. Système administratif.

уложатъ провинціальную Францію! Система, весь смыслъ которой организовать на мѣстахъ учрежденія, способныя точно и безпрекословно исполнять повелѣнія центральной власти,—представлена какъ сочетаніе нѣсколькихъ простыхъ, всѣмъ и искони извѣстныхъ истинъ.

Конечно, все это—идеологія a posteriori, диссертація, заказанная Наполеономъ, чтобы золотомъ теоріи позолотить довольно таки вульгарную пилюлю,—но въ „мотивахъ" мысль развивается какъ бы a priori, въ порядкѣ самоочевидности.

Итакъ, въ мѣстномъ управленіи различаются три функціи. „Проектъ закона, продолжаетъ Редереръ, различаетъ ихъ. Онъ возлагаетъ первую (т.-е. администрацію въ тѣсномъ смыслѣ) на единоличный органъ, на каждой ступени административной власти: именно, на префекта, на супрефекта и на мэра; онъ возлагаетъ вторую функцію (т.-е. раскладку податей) на департаментскіе совѣты, на совѣты окружные (conseils d'arrondissemments communaux) и на общинныхъ раскладчиковъ (répartiteurs municipaux), которые будутъ сохранены. Онъ возлагаетъ третью (т.-е. административную юстицію) — на совѣтъ префектуры".

Мы видимъ, что схема учрежденій строго соотвѣтствуетъ вышеприведенному расчлененію мѣстнаго управленія на три функціи.

Но, помимо соотвѣтствія этой тріадѣ, здѣсь есть также соотвѣтствіе другому, несравненно болѣе пресловутому принципу, именно, что „управленіе должно быть дѣломъ одного, сужденіе же—нѣсколькихъ" (qu'administrer doit être le fait d'un seul homme: et juger le fait de plusieurs). Знаменитый афоризмъ, повторявшійся безконечное число разъ во Франціи и околдовавшій не мало умовъ!

Далѣе „мотивы" занимаются анализомъ понятія администраціи въ собственномъ смыслѣ слова. Она заключается въ трехъ вещахъ: 1) она сообщаетъ законы подвластнымъ и доводитъ до свѣдѣнія правительства ихъ жалобы; иными словами, черезъ администрацію происходятъ взаимныя сношенія общей воли и частныхъ интересовъ.

2) Администраціи принадлежитъ непосредственное воздѣйствіе на вещи и на лица во всемъ, что подлежитъ ея власти. 3) Наконецъ, сюда относится власть сообщенія дѣйствія (la procuration d'action) по отношенію къ частямъ управленія, которыя ввѣряются мѣстамъ и лицамъ подчиненнымъ [1]).

Это самое „сообщеніе дѣйствія", власть побуждающая, выдвигается въ „мотивахъ" на первый планъ, и анализъ ея занимаетъ не мало мѣста. По словамъ Редерера, вызывать дѣйствіе (procurer l'action)—главная функція администратора департамента (въ противоположность непосредственному исполненію). „Подобно министрамъ, онъ не столько самъ дѣлаетъ, сколько обязываетъ дѣлать подчиненныхъ ему администраторовъ (т.-е. супрефектовъ); да и эти послѣдніе не столько обязываются къ непосредственному дѣйствію, сколько къ обезпеченію дѣйствія муниципальныхъ властей, которымъ, въ свою очередь, приходится почти столько же предписывать (ordonner), сколько и дѣлать".

Власть побуждающая является, стало быть, „важнымъ элементомъ функцій и искусства управленія на всѣхъ ступеняхъ административной лѣстницы".

Чтобы показать все богатство содержанія и всю значительность того, что онъ называетъ „procurer l'action", авторъ „мотивовъ" приступаетъ къ детальному разъясненію этого понятія. По его словамъ, власть эта заключаетъ въ себѣ много отдѣльныхъ функцій, которыя, къ несчастью, до сихъ поръ означались лишь двумя и притомъ очень неопредѣленными терминами: власть предписывать и власть надзора (ordonner et surveiller).

На самомъ же дѣлѣ мы имѣемъ здѣсь 11 отдѣльныхъ функцій, которыя и изложены по пунктамъ. Разъясненіе подчиненнымъ смысла законовъ, указовъ и предписаній, подлежащихъ исполненію (инструкціи), спеціальныя рас-

---

[1]) Какъ объяснялъ позже Макарель procurerproduire l'action administrative, dans les degrés inférieurs. Macarel, Cours de droit administratif, 1844—46, t. I, 148.

поряженія, вызываемыя обстоятельствами мѣста и времени (Редереръ называетъ эту функцію la direction); побужденіе къ исполненію этихъ распоряженій (l'impulsion); провѣрка этого исполненія (l'inspection); требованіе отчета по исполненію, пріемъ заявленій отъ заинтересованныхъ сторонъ и объясненій отъ соотвѣтствующихъ должностныхъ лицъ (la surveillance); рѣшеніе вопроса о наличности публичнаго интереса въ тѣхъ случаяхъ, когда это можетъ подлежать власти администратора (l'estimation ou l'appréciation); утвержденіе или неутвержденіе актовъ (le contrôle); напоминаніе подчиненнымъ ихъ обязанностей (la censure); кассація актовъ, противныхъ законамъ или распоряженіямъ высшихъ властей (la réformation); исправленіе упущеній и неправильностей (la redressement); наконецъ, дисциплинарная власть по отношенію къ подчиненнымъ (la correction, la punition)—вотъ разнообразныя функціи, охватываемыя терминомъ Редерера „procurer l'action".

Этотъ подробный анализъ не есть однако лишь лекція по административному праву: здѣсь преслѣдовалась иная задача. Раскрывая разныя стороны того, что является предметомъ повседневнаго управленія, авторъ мотивовъ желалъ сдѣлать нагляднымъ, „до какой степени необходимо, чтобы одна и та же воля выполняла всѣ эти функціи, если желаютъ, чтобы онѣ были въ гармоніи и, благодаря этой гармоніи, имѣли бы достаточно силы отвѣчать своему назначенію". Въ конечномъ счетѣ, всѣ эти разсужденія должны служить обоснованіемъ предложенной правительствомъ системы префектуръ и супрефектуръ.

Было бы безплодно подвергать анализъ Редерера критическому разбору. Отмѣтимъ слѣдующее: при указаніи разнообразныхъ и разнохарактерныхъ элементовъ, на которые распадается, согласно „мотивамъ" власть побуждающая (la procuration d'action), рѣчь идетъ не объ исполненіи въ тѣсномъ смыслѣ слова—о превращеніи различныхъ императивовъ въ факты или вообще о непосредственномъ воздѣйствіи на жизнь въ видахъ сообразованія ея съ этими императивами; — здѣсь идетъ рѣчь о цѣле-

сообразномъ построеніи аппарата, долженствующаго приводить въ движеніе органы такого исполненія. Отправляясь отъ изученія функцій этого аппарата, исходя изъ нуждъ и существа управленія, какъ онъ его понимаетъ и знаетъ, Редереръ—и его устами правительство—заключаетъ къ необходимости строгаго единства властей; и отождествляя единство съ единоличностью, онъ предлагаетъ учрежденіе префектовъ во главѣ департаментовъ—и подчиненныхъ имъ супрефектовъ въ округахъ (arrondissements).

„Единство" — одна изъ самыхъ расплывчатыхъ политическихъ идей; она всегда представляла значительныя удобства для желавшихъ ее использовать. „Единство" государства всюду сослужило большую службу централизаторамъ въ спорахъ съ децентрализаторами; „единство" практически примѣняли къ разнымъ областямъ жизни: къ религіи, праву, языку, администраціи, народному образованію.

Единообразная административная организація Франціи создана была Учредительнымъ Собраніемъ съ цѣлью пріобщенія всѣхъ къ благамъ свободы и свободнаго управленія, основаннаго на началахъ политической философіи, т.-е. политической истины,—а истина едина и нераздѣльна.

Съ тѣхъ поръ реформированіе единовременное и единообразное стало французской традиціей. Всѣ дѣйствовавшіе отъ лица народа представительныя собранія и Цезари, законодательствовали какъ подобаетъ выразителямъ общей воли, т.-е всеобщимъ, исключительнымъ образомъ. Но консульское правительство сдѣлало изъ идеи единства особенно полное примѣненіе; положивъ ее въ основу власти исполнительной, создавъ въ лицѣ перваго консула (позже императора) единоличнаго руководителя внѣшней и внутренней политики Франціи, оно очень ловко воспользовалось этой идеей, въ меньшемъ масштабѣ, но не съ меньшимъ успѣхомъ, для организаціи удобнаго и согласнаго съ интересами центральной власти механизма исполненія на мѣстахъ [1]).

---

[1]) „Les préfets furent autant de premiers consuls au petit pied". Dareste, Histoire de France, t. VIII, 172.

Идея единства дѣйствія, на которой построено было мѣстное управленіе во Франціи, вытекаетъ изъ единства исполнительной власти предъ лицомъ власти законодательной; единство же исполненія соотвѣтствуетъ единству закона, идейная предпосылка котораго—единство и тождество общей воли (volonté générale).

Но выше переданная аргументація Редерера представляетъ интересное дополненіе къ доказательству необходимости единства исполненія изъ теоріи общей воли и раздѣленія властей; именно, Редереръ доказываетъ необходимость единства и, болѣе того, единоличности мѣстныхъ органовъ власти изъ эмпирическаго анализа функцій и задачъ мѣстнаго управленія. Для того, чтобы оно было гармоничнымъ, необходимо сосредоточеніе власти въ рукахъ единоличныхъ органовъ.

За разъясненіемъ необходимости единоличныхъ органовъ [1]) мѣстнаго управленія слѣдуетъ обоснованіе принципа, по которому административная юстиція (le contentieux d'administration) вѣдается совѣтомъ префектуры. Невозможность отвлекать префекта отъ прямыхъ его обязанностей, недопустимость рѣшенія дѣлъ по докладамъ канцелярій, необходимость разсмотрѣнія вопросовъ, касающихся собственности, судьями, привыкшими къ правиламъ и формамъ судопроизводства, бо̀льшая обезпечен-

[1]) Еще въ работѣ, написанной за нѣсколько лѣтъ до 18-го брюмера и въ которой Редереръ пытался подвести итогъ мнѣніямъ республиканцевъ, читаемъ слѣдующія строки (по вопросу объ единоличности или коллегіальности исполнительной власти): „Значительная часть политиковъ держится того взгляда, что сообразность воли съ закономъ и моралью (la rectitude de volonté) возможна и у одного лица и что она не гарантируется абсолютно въ собраніи нѣсколькихъ лицъ; но что единство воли невозможно тамъ, гдѣ нѣсколько людей, и почти всегда имѣется тамъ, гдѣ всего одинъ. Политики эти думаютъ, что даже въ случаѣ альтернативы: сила въ ущербъ справедливости или справедливость въ ущербъ силѣ, благоразумнѣе избрать первое, такъ какъ тираннія одного предпочтительнѣе анархіи, которая есть тираннія всѣхъ". Oeuvres, VII, Amendements proposés au comité des Onze pour la formation du gouvernement. Разсужденіе это имѣетъ въ виду должность перваго консула, но, конечно, значеніе его болѣе общее.

ность интересовъ частныхъ и общественнаго при разсмотрѣніи тяжбъ коллегіей, чѣмъ однимъ лицомъ—вотъ полный перечень доводовъ въ пользу совѣтовъ префектуры.

Въ дореволюціонное время значительная часть административной юстиціи вѣдалась общими судами, которые были слишкомъ невнимательны къ интересамъ казны. Такая предубѣжденность побудила Учредительное Собраніе слить производство административно-судебныхъ дѣлъ съ администраціей; коллегіальный характеръ органовъ управленія облегчалъ имъ роль судебныхъ трибуналовъ. Но подобное сочетаніе было невыгодно для управленія, потому что правительственныя распоряженія и даже сами законы встрѣчали обсужденіе тамъ, гдѣ должны были находить одну исполнительность и повиновеніе.

„Правительство, заключаетъ мотивировка проекта, считаетъ, что нашло правильную середину между старой системой, разъединявшей администрацію и административную юстицію, какъ вещи несовмѣстимыя, — и новой сосредоточившей ихъ въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ, какъ будто эти двѣ вещи составляли одно цѣлое".

Теперь разсмотримъ, въ какихъ чертахъ рисуется редактору новаго закона · третій элементъ мѣстныхъ учрежденій, единственный, носящій на себѣ до извѣстной степени общественный характеръ—мы говоримъ о періодически созываемыхъ совѣтахъ, стоящихъ на каждой ступени административной лѣстницы рядомъ съ единоличнымъ активнымъ органомъ управленія. Эти совѣты, вмѣстѣ съ названными единоличными органами и административнымъ трибуналомъ (совѣтомъ префектуры) даютъ намъ главныя линіи предложенной правительствомъ системы мѣстныхъ учрежденій.

„Существенное назначеніе совѣтовъ (des conseils généraux) департаментовъ и общинныхъ округовъ заключается въ томъ, чтобы обезпечить безпристрастіе и снискать общественное довѣріе въ операціяхъ раскладки"...

Такимъ образомъ, и здѣсь нашла примѣненіе старая идея Редерера—о роли совѣта, какъ жюри, въ вопросахъ раскладки податей и налоговъ.

Это — главная функція совѣтовъ; и, надо сознаться, что оффиціальная мотивировка этого пункта вызываетъ на размышленія. Если раскладка предоставляется совѣтамъ, состоящимъ, хотя бы по назначенію [1]), но изъ земскихъ людей, въ той цѣли, чтобы обезпечить операціямъ по обложенію народное довѣріе, то не проскальзывало ли въ этомъ случаѣ въ аргументацію правительственнаго оратора начало, противорѣчащее общему духу новаго закона? Или общественное довѣріе нужно было лишь въ вопросѣ справедливой раскладки? Одно изъ двухъ: или „общественное довѣріе“ необходимо во всѣхъ частяхъ администраціи, и тогда надо ее соотвѣтствующимъ образомъ организовать, или же бюрократическая администрація не нуждается въ какомъ бы то ни было пріобщеніи земскихъ элементовъ къ ея дѣятельности, и тогда непонятно предоставленіе имъ раскладки. Но противорѣчіе это только кажущееся, потому что и самый доводъ приведенъ больше для формы. Предоставляя совѣтамъ раскладку подлежащихъ поступленію суммъ, правительство просто-напросто упрощало свою задачу и находило себѣ дарового, заинтересованнаго въ быстромъ исполненіи порученія, помощника.

Въ качествѣ дополненія къ этой функціи или службѣ (service), мотивы намѣчаютъ выслушиваніе совѣтами отчета по исполненію спеціальной смѣты департамента и округа. Наконецъ, совѣты должны имѣть возможность выражать свое мнѣніе о положеніи и нуждахъ населенія соотвѣтствующихъ территоріальныхъ единицъ. „Правительству, которое является другомъ свободы и справедливости, важно знать общественныя нужды и, особенно, черпать это знаніе изъ настоящаго источника, такъ какъ невѣдѣніе въ этомъ случаѣ не такъ пагубно, какъ превратность представленій. Но гдѣ же искать этого источника, какъ не въ собраніяхъ собственниковъ, избранныхъ на всемъ пространствѣ данной территоріальной единицы

---

[1]) Ст. 18.

среди нотаблей, списки которыхъ будутъ составлены при участіи всѣхъ гражданъ?" [1])

Несмотря, однако, на признаваемую этими словами роль „совѣтовъ", какъ выразителей общественнаго мнѣнія, предоставляемое имъ право заявлять о своихъ нуждахъ носитъ характеръ совершенно платоническій, ни къ чему не обязывающій.

Отсутствіе органа административной юстиціи въ округахъ (arrondissements) мотивируется характеромъ должности супрефекта, имѣющаго въ относящихся сюда дѣлахъ лишь совѣщательный голосъ.

Послѣдній пунктъ „мотивовъ", подлежащій нашему разсмотрѣнію, касается организаціи общинъ городскихъ и сельскихъ.

Сравнительно съ кругомъ вѣдомства прежнихъ муниципальныхъ агентовъ, проектъ расширяетъ компетенцію мэровъ въ дѣлахъ полицейскихъ (до того муниципальная полиція вѣдалась учрежденіями кантона). Это расширеніе оправдывается тѣмъ, что съ соединеніемъ, согласно требованію новой конституціи, нѣсколькихъ кантоновъ въ одинъ округъ (arrondissement) и съ удаленіемъ, въ силу этого, властей отъ населенія, оказалось необходимымъ надѣлить извѣстными полномочіями администраторовъ общинъ, имѣющихъ въ нихъ постоянно свое мѣстопребываніе.

Назначеніе муниципальнаго совѣта — „выражать интересы обывателей, обезпечивать ихъ права и завѣдывать домашними дѣлами общинъ". Эти выраженія едва ли могутъ считаться ясными и точными; во всякомъ случаѣ, мы видимъ здѣсь признаніе особыхъ общинныхъ интересовъ, хотя, надо сказать, имъ усиленно приписывается частный характеръ. Нѣсколько ниже общинное представительство именуется „въ нѣкоторомъ родѣ семейнымъ". Именно, „мотивы" говорятъ о необходимости предоставить этому „семейному" представительству право самообложе-

---

[1]) Здѣсь имѣется въ виду система „списковъ довѣрія", предписанная конституціей 22-го фримера, ст. 7—14.

нія на нужды общинныя, — при чемъ отмѣчается, что даже самые незначительные города будутъ скоро вынуждены прибѣгнуть къ городскимъ пошлинамъ (octrois) для покрытія своихъ издержекъ; и что даже дореволюціонный режимъ признавалъ за ними это право самообложенія.

Въ заключеніе, правительственный ораторъ указывалъ на крайнюю спѣшность реформы; впрочемъ, прибавлялъ онъ, анализъ предлагаемой правительствомъ системы дѣло очень легкое, такъ какъ она является лишь новымъ распредѣленіемъ старыхъ функцій, и, притомъ, согласно тѣмъ же началамъ іерархіи.

„Новое распредѣленіе старыхъ функцій“ — и только; это замѣчаніе представляется совершенно правильнымъ; но дѣло въ томъ, что хотя функціи остаются тѣ же, однако, новое ихъ распредѣленіе приводитъ неминуемо къ новому распредѣленію правъ и обязанностей, и характеръ этого распредѣленія можетъ имѣть свое самостоятельное значеніе и вліяніе на общество, помимо объективнаго выполненія функцій.

§ 3.

Обсужденіе реформы представительными учрежденіями, только что образованными, согласно конституціи 22 фримера,—Трибунатомъ и Законодательнымъ Корпусомъ—не могло представлять выдающагося политическаго интереса уже по одному тому, что народное представительство не чувствовало прочной почвы подъ ногами, демократическій энтузіазмъ въ значительной степени остылъ, общественное мнѣніе было подавлено и утомлено, а также отвлечено въ другую сторону — къ вопросамъ внѣшней политики. Правительство же,—всего только консульское пока, еще не императорское,—было сильно своей дѣловитостью, рѣшительностью, гибкостью, а также престижемъ генерала Бонапарта. О серьезной оппозиціи не могло быть и рѣчи. На другой день послѣ Великой революціи великій народъ покорно далъ наложить на себя административную узду съ усовершенствованными удилами — пред-

ставители его дальше робкихъ замѣчаній не пошли. Однако, спѣшимъ оговориться: они, всетаки, представили рядъ возраженій, ставшихъ затѣмъ классическими и позже неоднократно повторявшихся.

Такое двойственное впечатлѣніе производитъ рѣчь докладчика коммиссіи Трибуната Дону: сдѣлавъ нѣкоторыя вѣскія замѣчанія на правительственный проектъ, онъ, однако, высказался, въ итогѣ, за него—конечно, по соображеніямъ или, точнѣе, опасеніямъ политическимъ.

Любопытнѣе всего, что интересующій насъ докладъ Дону [1]) въ теоретическихъ воззрѣніяхъ не расходится съ „мотивами“ законопроекта.

Напротивъ, критика докладчика заключается отчасти именно въ указаніи несоотвѣтствія статей проекта изложеннымъ въ „мотивахъ“ началамъ, правильность которыхъ не оспаривается.

Сохраненіе департаментовъ не вызываетъ замѣчаній. Напротивъ, надо его привѣтствовать — такъ или иначе, одной перемѣной меньше. Но касательно „общинныхъ округовъ“ (arrondissements communaux) возникаютъ недоразумѣнія. Необходимо условиться насчетъ характера администрацій, имѣющихъ быть установленными въ 398 округахъ. Что это, самостоятельныя ступени управленія или всего лишь промежуточныя звенья? Иными словами: сколько предполагается установить ступеней администраціи—двѣ, и въ этомъ случаѣ будутъ ли именно округа низшей ступенью; или же ступеней будетъ три, и округамъ придется занять середину этой лѣстницы?

Но округъ съ его 70—80 квадратныхъ льё и 77000, въ среднемъ, населенія не можетъ быть низшей единицей административной системы. Необходима дальнѣйшая инстанція. И дѣйствительно, муниципалитеты, созданіе ко-

---

[1]) Rapport sur un projet de loi relatif à la division territoriale et aux administrations locales, fait au nom d'une commission spéciale, par Daunou. Séance du 23 pluviôse an 8. Докладъ этотъ, какъ и другія рѣчи (оттиски ихъ имѣются въ Національной Библіотекѣ), былъ напечатанъ по распоряженію Трибуната.

торыхъ проектъ предлагаетъ, являются не чѣмъ инымъ, какъ третьимъ разрядомъ мѣстныхъ административныхъ учрежденій, и функціи, на нихъ лежащія, суть функціи административныя. Если такъ, то выходитъ, что общинное управленіе (т.-е. управленіе общинныхъ округовъ, arrondissements communaux) не есть управленіе первичное или непосредственное, и что такими окажутся именно муниципалитеты.

Докладчикъ привѣтствуетъ идею восполненія общинныхъ округовъ муниципалитетами. Система трехъ инстанцій въ администраціи цѣлесообразна, освящена долгой практикой и вошла уже въ привычку населенія. Но тутъ возникаетъ другой и, притомъ, щекотливый вопросъ: при всей своей практичности и достоинствахъ согласна ли эта система съ предначертаніями конституціи? Докладчикъ приходитъ на этотъ счетъ къ отрицательному заключенію. Конституція (въ ст. 59) говоритъ объ общинныхъ округахъ и еще о частяхъ территоріи, бо́льшихъ, чѣмъ эти округа. Объ административной организаціи какихъ-либо низшихъ, сравнительно съ arrondissements, единицъ конституція не содержитъ никакихъ указаній. Такъ что учрежденіе подобныхъ единицъ несовмѣстимо съ текстомъ конституціи 22-го фримера. А, между тѣмъ, изъ двухъ системъ администраціи—двухстепенной и трехстепенной, правительство выбрало именно ту, которая менѣе согласна съ конституціей.

Но, повидимому, для самого докладчика это противорѣчіе имѣло значеніе больше придирки, чѣмъ серьезнаго довода противъ проекта, такъ какъ, резюмируя свои замѣчанія на первую часть проекта, посвященную административному дѣленію территоріи, онъ не повторяетъ этого аргумента.

Переходя къ критикѣ самой административной организаціи, ораторъ, въ свою очередь, подчеркиваетъ необходимость различать, не смѣшивать во едино, три функціи: раскладку прямыхъ налоговъ, дѣла административной юстиціи и дѣятельность правительства на мѣстахъ. По словамъ докладчика, функціи эти различены въ нѣкото-

рыхъ изъ постановленій проекта, а еще тщательнѣе въ изложеніи его мотивовъ.

Докладчику не трудно открыть брешь въ разсужденіяхъ автора „мотивовъ"; сюда-то онъ и направляетъ свою критику. Въ „мотивахъ", при изложеніи всѣхъ преимуществъ и гарантій, связанныхъ съ учрежденіемъ совѣтовъ префектуры, очень мало или даже ничего не говорилось объ умѣстности предсѣдательствованія префектовъ въ этихъ совѣтахъ, причемъ въ случаѣ раздѣленія голосовъ, мнѣніе префекта имѣетъ рѣшающую силу.

„Какимъ образомъ, спрашиваетъ докладчикъ, онъ можетъ быть одновременно стороной и судьей съ рѣшительнымъ голосомъ? Какая же достаточная гарантія останется у тѣхъ, кто захочетъ принести жалобу на акты администраціи въ такой трибуналъ, гдѣ предсѣдатель и главный членъ—самъ администраторъ?" [1]).

Мотивы охотно выставляютъ на видъ, что различныя, содержащіяся въ мѣстномъ управленіи, функціи различены и расчленены въ проектѣ. Коммиссія, отъ лица которой говоритъ докладчикъ, желаетъ лишь одного: чтобы обѣщаніе это было дѣйствительно выполнено. Насчетъ совѣщательныхъ органовъ (conseils généraux) докладчикъ не дѣлаетъ такихъ принципіальныхъ возраженій. Замѣчанія его сводятся къ слѣдующему: едва ли была необходимость предоставлять правительству, а не закону опредѣленіе времени созыва ежегодныхъ сессій этихъ совѣтовъ [2]); непонятнымъ представляется и то, что совѣтамъ при выслушиваніи годичнаго отчета префекта не предоставлено и скорѣе отрицается ихъ право обсужденія этого отчета. Въ этомъ отношеніи непонятно, почему болѣе правъ признано за муниципальными совѣтами, которые могутъ подвергать критикѣ отчетъ мэра. Округамъ (arrondissements), по мнѣнію Дону, мало удѣляется мѣста въ проектѣ. Обязательный ихъ органъ—лишь окружный

---

[1]) Rapport, p. 18.

[2]) Рѣчь идетъ о совѣтахъ департаментскихъ и окружныхъ. Сессіи же совѣтовъ муниципальныхъ должны были созываться по закону 15 плювіоза (4 февр.) каждаго года.

совѣтъ, такъ какъ въ округѣ главнаго города департамента, резиденціи префекта, супрефекта не полагается. Это вполнѣ сочетается съ значеніемъ arrondissement, какъ инстанціи посредствующей, но отнюдь не вяжется съ теоріей, по которой округъ есть община (arrondissement communal); а этого именно требуетъ конституція.

Что касается общинъ въ обыкновенномъ значеніи слова, городскихъ и сельскихъ муниципій, то возникаетъ важный вопросъ: будутъ ли члены муниципальныхъ совѣтовъ назначаться по спискамъ нотаблей или нѣтъ?

Замѣтимъ, что ни въ мотивахъ, ни въ проектѣ закона ничего объ этомъ не говорится. Конституція 22-го фримера постановляла въ ст. 7, что граждане каждаго округа (т.-е. arrondiss. communal) подаютъ голоса за тѣхъ изъ своей среды, кого они считаютъ способнымъ къ веденію общественныхъ дѣлъ, и что такимъ путемъ образуется „списокъ довѣрія“, содержащій число именъ, равное десятой части числа избирателей; по этому списку и назначаются должностныя лица округа. Но мы видѣли, что самое учрежденіе общинъ-муниципалитетовъ представлялось докладчику несогласнымъ съ конституціей, такъ что онъ имѣлъ основаніе ставить свой вопросъ о порядкѣ назначенія членовъ муниципальныхъ совѣтовъ, вопросъ, повидимому не предусмотрѣнный, а потому и не рѣшенный конституціей.

Но ставя этотъ вопросъ, Дону приходитъ затѣмъ къ печальному выводу, что какъ положительный, такъ и отрицательный отвѣтъ одинаково даютъ результатъ неблагопріятный!

Если при назначеніи совѣтниковъ не будутъ считаться со спискомъ довѣренныхъ лицъ, то интересы гражданъ очевидно будутъ страдать, такъ какъ функціи муниципальнаго совѣта будутъ выполняться людьми, въ которыхъ они не могутъ видѣть своихъ представителей. Но если считать, что совѣтники должны назначаться по списку довѣрія, то, опять-таки, передъ нами затрудненіе. Именно, докладчикъ показываетъ, что при предлагаемой правительствомъ системѣ число подлежащихъ назначенію лицъ

будетъ весьма велико: оно достигнетъ минимальной цифры въ 540,000 человѣкъ [1]); но ст. 14 конституціи 22 фримера постановляетъ, что граждане, которые будутъ назначены при первомъ установленіи властей (такъ сказать, должностныя лица перваго призыва), войдутъ ipso jure въ „списокъ довѣрія". Результатъ этого тотъ, что, если всѣ совѣтники и должностныя лица общинъ будутъ назначены правительствомъ, то число этихъ лицъ, чего добраго, превзойдетъ цифру и ужъ во всякомъ случаѣ составитъ значительную часть цифры „довѣренныхъ лицъ", такъ какъ по всей Франціи можетъ быть занесено въ списки не болѣе 5—600.000 гражданъ. При этомъ условіи „списки довѣрія" теряютъ, въ дальнѣйшемъ, всякій смыслъ, свободѣ грозитъ опасность (т.-е. благодаря заполненію списковъ правительственными креатурами)—и требованіе, столь законное и естественное, чтобы муниципальные совѣты назначались по „списку довѣрія". т.-е. пользовались довѣріемъ согражданъ, приводитъ, на дѣлѣ, къ послѣдствіямъ, пагубнымъ для политической свободы.

Такіе доводы и взгляды при иномъ политическомъ настроеніи и при иномъ соотношеніи силъ и партій могли бы служить базисомъ для самой блестящей и побѣдоносной оппозиціи. Но теперь, указывая на эти абсурды, докладчикъ и не думаетъ оспаривать серьезно правительственнаго проекта — онъ высказываетъ лишь свои соображенія.

Ораторъ находитъ противорѣчащимъ конституціи тотъ параграфъ проекта, по которому назначеніе мэровъ, ихъ помощниковъ и членовъ муниципальныхъ совѣтовъ предоставлено префекту (ст. 20). Если даже допустить, что совѣтники не настоящіе администраторы, то назначеніе мэровъ и ихъ помощниковъ префектами прямо противно ст. 41 конституціи 22-го фримера, гласящей, между

---

[1]) Вотъ разсчетъ докладчика: во Франціи (съ новыми завоеваніями) по меньшей мѣрѣ 45.000 муниципальныхъ общинъ, и въ каждой изъ нихъ должно быть назначено minimum 12 должностныхъ лицъ (считая и общинныхъ совѣтниковъ). Произведеніе этихъ двухъ чиселъ даетъ 540.000.

прочимъ, что „первый консулъ назначаетъ и отставляетъ..... членовъ мѣстныхъ администрацій“. А поэтому назначеніе помянутыхъ должностныхъ лицъ префектомъ, а не первымъ консуломъ, незаконно и недѣйствительно.

Резюмируя свои замѣчанія на правительственный проектъ, докладчикъ повторяетъ, что новая административная система имѣла бы подъ собой надежнѣйшій фундаментъ, еслибы во всѣхъ ея частяхъ было соблюдено различеніе трехъ функцій: раскладки налоговъ, административной юстиціи и мѣстной дѣятельности правительства.

Несмотря на рядъ существенныхъ пробѣловъ, несмотря на несоотвѣтствіе многихъ положеній проекта конституціи и даже „мотивамъ“ самого проекта, заключеніе докладчика благопріятно для правительства. Онъ напоминаетъ собранію, что наличные органы администраціи, предвидя грозящее имъ упраздненіе, дѣйствуютъ вяло. Отъ нихъ нечего ждать обществу. Между тѣмъ, „все побуждаетъ къ возможно быстрѣйшему обновленію административнаго режима: необходимо сдѣлать это безотлагательно, чтобы уничтожить смуты, примирить умы, возстановить общественное достояніе и укрѣпить конституцію, только что принятую народомъ“ [1]).

Нѣтъ вещи болѣе важной, болѣе задѣвающей всѣхъ гражданъ, чѣмъ мѣстное управленіе [2]). Коммиссія желала

---

[1]) Rapport, 31.

[2]) Въ pendant къ этимъ словамъ Дону трибунъ Жилле (Gillet) говорилъ, при обсужденіи того же законопроекта, въ засѣданіи 24-го плювіоза: „ищите въ политическомъ механизмѣ точку, которая касается всѣхъ подвластныхъ— и касается ихъ каждый мигъ, вы найдете, что это—администрація.

Ищите орудіе, исправность котораго способна поддержать самый безпорядочный строй, а неисправность приводитъ къ паденію наиболѣе прочныя конституціи,—и вы увидите, что это—администрація.

Ищите, какая власть возбуждаетъ недовольства и умиротворяетъ ихъ, дѣлаетъ полезные законы опасными, а опасные способна сдѣлать полезными; благодаря какой власти начинаются и прекращаются революціи—и вы найдете, „что это опять-таки администрація“. Opinion de J. C. M. Gillet (de Seine et Oise).

бы видѣть проектъ болѣе совершеннымъ. Онъ не исполняетъ всѣхъ желаній, изъявленныхъ конституціей; не осуществляетъ и прекрасныхъ началъ, служащихъ ему вывѣской—т.-е. изложенныхъ въ мотивахъ. Но коммиссія приглашаетъ трибуновъ согласиться на проектъ, потому что было бы опасно слишкомъ долго дожидаться его усовершенствованія [1]).

Въ послѣдовавшихъ затѣмъ дебатахъ нашлись ораторы, поддержавшіе критику, намѣченную докладчикомъ въ его рѣчи; но они, болѣе послѣдовательно, вотировали противъ принятія проекта (Duchesne, Caillemer, Ganilh), или требовали его исправленія Государственнымъ Совѣтомъ (Gillet, Sédillez). Подобно докладчику, и эти ораторы не оспаривали проекта въ принципѣ. Дюшенъ соглашался, что реорганизація мѣстнаго управленія дѣло неотложное, и что особенно надо торопиться съ замѣной центральныхъ администрацій департаментовъ префектурами. „Нѣтъ сомнѣнія, находилъ Ganilh, что необходимо какъ можно скорѣе упразднить коллективныя администраціи, медленность, инертность и неподвижность которыхъ были бы и сейчасъ являются столь фатальными для республики"... Gillet признавалъ, что основныя начала проекта сами по себѣ „хороши и солидны". Но всѣ эти ораторы, высказываясь противъ проекта, исходили изъ соображеній чисто практическихъ, или же не соглашались съ организаціоннымъ планомъ правительствъ во имя конституціи и республиканской свободы.

Каймеръ (Caillemer), въ засѣданіи 24-го плювіоза указывалъ на невозможность для супрефектовъ надзора въ такихъ округахъ, гдѣ цифра коммунъ достигаетъ 200—300. Этотъ ораторъ подробно остановился на несовершенствахъ, неточности и неравномѣрности распредѣленія территоріи въ системѣ округовъ (arrondissements). Дюшенъ также нападаетъ на округа: если принять правительственную систему, то окажется мертвой буквой принципъ конституціи 22-го фримера, по которому именно

[1]) Ib., 32.

arrondissement communal является средоточіемъ участія народа въ политической жизни страны. По конституціи, каждый округъ долженъ имѣть одинъ списокъ избирателей и одно собраніе (каждые 3 года). Но проектъ создаетъ округа такого размѣра, что практически окажется невозможнымъ для массы гражданъ, особенно. для трудящихся классовъ являться въ административный центръ округа—и вся эта часть населенія будетъ какъ бы поражена неправоспособностью. „Обязанность Трибуната противопоставить великодушное сопротивленіе новшеству, послѣдствія и опасности котораго правительство недостаточно разсчитало". Въ концѣ концовъ, ораторъ этотъ удовлетворился бы увеличеніемъ числа супрефектуръ.

Наиболѣе рѣзка оппозиція законопроекту со стороны Ганиля (Ganilh). Онъ врагъ системы Учредительнаго Собранія; „но развѣ. спрашиваетъ онъ, нѣтъ опасности въ замѣнѣ коллегіальныхъ органовъ, безъ всякой переходной системы, единоличными агентами? Не слѣдуетъ ли опасаться, что префекты и супрефекты, свободные отъ всякаго мѣстнаго надзора, будутъ повторять всѣ злоупотребленія, всѣ угнетенія и все зло, которое столь долго удручало Францію подъ управленіемъ интендантовъ и субделегатовъ?" Ораторъ предлагаетъ для департаментовъ нѣчто аналогичное системѣ трехъ консуловъ, именно, двухъ товарищей префекта съ совѣщательнымъ голосомъ и съ правомъ заносить особое мнѣніе въ протоколъ. Но это предлагается лишь въ качествѣ переходной системы. По существу же Ганиль, повидимому, ничего не имѣетъ противъ префектовъ, несмотря на ихъ сходство съ ненавистными для него администраторами стараго режима, интендантами.

Замѣтимъ вообще, что сходство это не ускользало отъ ораторовъ. Трибунъ Mongez, одобряя проектъ за то, что имъ обезпечивается быстрота и единообразіе исполненія, добавляетъ: „это единственное, что мы должны сохранить отъ режима интендантовъ" [1]).

---

[1]) Opinion de Mongez, 5.

Позже пришлось спеціальными изысканіями устанoвлять ту истину, что къ интендантамъ восходитъ многое изъ административныхъ порядковъ Франціи.

Какъ видитъ читатель, не слишкомъ сильна и не слишкомъ упорна была оппозиція, встрѣченная правительственнымъ проектомъ въ Трибунатѣ. Громче звучалъ голосъ защитниковъ, возвышавшійся иногда до патетическихъ нотъ. Трибунъ Mongez признавалъ извѣстныя несовершенства предложенной системы; „но, восклицалъ онъ, остережемся отказать въ нашемъ признаніи работѣ, безъ которой 18-е брюмера не можетъ дать почувствовать департаментамъ своихъ счастливыхъ послѣдствій". Дѣйствительно, правительство 18-го брюмера, какъ правительство порядка, нуждалось въ цѣлесообразномъ административномъ аппаратѣ. И, поэтому, реформа была настоятельной. „Именно здѣсь, трибуны, продолжалъ тотъ же ораторъ, именно ускоряя нашимъ признаніемъ результатъ этого огромнаго труда, мы докажемъ, что одушевлены желаніемъ содѣйствовать народному благу". Увлеченіе Mongez шло такъ далеко, что онъ приглашалъ своихъ товарищей явить новый примѣръ ночи 4-го августа (!). Онъ забывалъ, что проектъ въ извѣстной степени возвращался къ порядкамъ, предшествовавшимъ ночи 4-го августа 1789 г.

„Какое чарующее зрѣлище, говоритъ этотъ ораторъ въ концѣ своей рѣчи, для истиннаго филантропа готовитъ намъ законопроектъ, начиная съ мѣсяца жерминаля! Вся Франція, управляемая до послѣднихъ мелочей дѣятельно, быстро, единообразно и (верхъ нашего счастья) весьма экономно!" Другой трибунъ, Chauvelin, видѣлъ въ проектѣ „результатъ просвѣщенной мысли, плодъ опыта и нашихъ несчастій... счастливую комбинацію того, что только было наиболѣе популярнаго въ административныхъ системахъ Франціи съ 1787 г. со всѣмъ, что прочія извѣстныя системы администраціи заключаютъ въ себѣ наиболѣе прочнаго и значительнаго". Враги отчизны, злорадно взирающіе на картину ея административнаго разложенія, уви-

дятъ новый порядокъ вещей: ихъ безумныя надежды будутъ обмануты.

25-го плювіоза проектъ административной реформы былъ принятъ Трибунатомъ большинствомъ 71 голоса противъ 25 [1]), и, для сообщенія Законодательному Корпусу мнѣнія Трибуната, были избраны докладчикъ Дону и граждане Delpierre и Bérenger (послѣдніе оба категорически поддержали проектъ [2]), въ противоположность двусмысленной аргументаціи Дону).

§ 4.

Рѣчи, произнесенныя передъ Законодательнымъ Корпусомъ ораторами правительства и Трибуната [3]), при всей ихъ обстоятельности, не вносятъ почти ничего новаго въ обсужденіе вопроса. Да пренія и не могли быть особенно оживленными въ такомъ собраніи, которое, по конституціи, имѣло лишь право выслушивать представителей правительства и Трибуната, и, затѣмъ, голосовать, не принимая участія въ обсужденіи. Но такъ какъ Трибунатъ одобрилъ законопроектъ, и его ораторы, строго говоря, должны были, наравнѣ съ правительственными поддержать законопроектъ передъ Законодательнымъ Корпусомъ, то конечно, никакой борьбы нельзя было ожидать, исходъ же голосованія также былъ обезпеченъ, благодаря авторитету новаго правительства и благопріятному для него настроенію законодательнаго собранія.

Отвѣчая на возраженія, сдѣланныя на проектъ реформы въ Трибунатѣ, Редереръ подчеркнулъ преимущество предсѣдательствованія префекта въ административ-

---

[1]) Moniteur, an 8, № 149, p. 594.

[2]) Рѣчь Беранже, ib. № 148, p. 589—90; Дельпіера. ib., p. 594.

[3]) Дону просто повторилъ сказанное имъ въ Трибунатѣ; рѣчь Редерера см. Oeuvres, VII, 102—111, Réponse du citoyen Roederer, и Moniteur. №№ 151, 152, 153; рѣчь Дельпьера, ib. № 154, 155; рѣчь Шапталя, ib № 156.

номъ судѣ (т.-е. въ совѣтѣ префектуры) передъ всѣми другими системами. По его словамъ, префектъ—представитель публичнаго интереса; судьи – блюстители интересовъ частныхъ лицъ. Изъ совокупнаго дѣйствія и взаимодѣйствія ихъ получится, въ результатѣ, истина. Затѣмъ, не слѣдуетъ забывать, что рѣшенія совѣта префектуры отнюдь не безапелляціонны; напротивъ, возможно приносить жалобы министрамъ и консуламъ, причемъ дѣло рѣшается при участіи Государственнаго Совѣта. Неправильно также, будто бы мѣстнымъ совѣтамъ не принадлежитъ право обсужденія годичнаго отчета префекта. Право выслушивать отчетъ означаетъ всегда и право его оспаривать, обсуждать.

Довольно подробно останавливается правительственный ораторъ на вопросѣ, дѣйствительно ли, какъ это заявлялось не одинъ разъ, законопроектъ устанавливаетъ три ступени администраціи, въ противность конституціи, допускающей лишь двѣ? Въ обсужденіи этого вопроса аргументація Редерера обнаруживаетъ большое разнообразіе. Во-первыхъ, онъ пытается истолковать ст. 59 конституціи въ томъ смыслѣ, что въ ней не содержится никакихъ ограниченій касательно числа инстанцій, и что она ничуть не связываетъ законодателя. Затѣмъ, онъ допускаетъ, что конституція не желала трехъ ступеней администраціи, и обсуждаетъ вопросъ, дѣйствительно ли проектъ предлагаетъ болѣе, чѣмъ двѣ инстанціи? Онъ находитъ, что, конечно, функціи раздѣлены между властями округа и общинъ, но „ступеней“ или „этажей“ здѣсь не два, а всего одинъ. Редереръ подтверждаетъ подобное воззрѣніе подробнымъ анализомъ функцій мэра. Но, въ концѣ концовъ, онъ высказывается съ меньшими натяжками и болѣе откровенно „Невозможно было, говоритъ онъ, поступить иначе, чѣмъ мы поступили, разъ мы не желали ввергнуть съ легкимъ сердцемъ республику въ анархію“. Кто обвиняетъ проектъ въ несоотвѣтствіи конституціи, и тѣ не отрицаютъ, что, согласно послѣдней, общинные округа должны быть больше кантоновъ и никогда не менѣе поверхностью, чѣмъ 40 кв. лье. Но, въ

такомъ случаѣ, можно ли было обойтись безъ муниципальныхъ властей? „Предполагать, что конституція желала уничтоженія всякой администраціи и всякой полиціи во Франціи—это значитъ глумиться надъ конституціей“.

Точно такъ же напрасно видятъ нарушеніе ея въ назначеніи должностныхъ лицъ общины префектомъ, а не первымъ консуломъ. Ст. 41 конституціи гласитъ, что первый консулъ назначаетъ членовъ мѣстныхъ администрацій; но подъ „мѣстными администраціями“ конституція разумѣетъ администраціи общинныхъ округовъ (arrondissements) и другихъ, болѣе крупныхъ, территоріальныхъ единицъ, такъ что должностныя лица общины статьей этой не охватываются. Въ этомъ доводѣ Редереръ исходитъ какъ разъ изъ того, что̀ только-что отрицалъ. Если конституція дѣйствительно признаетъ лишь округа и департаменты въ качествѣ единицъ мѣстнаго управленія, тогда созданіе общинъ выходитъ изъ рамокъ конституціи, какъ это и доказывала оппозиція.

Въ длинной, горячей рѣчи Delpierre превозносилъ проектъ правительства со всѣхъ точекъ зрѣнія; онъ взывалъ къ опыту тѣхъ, кто практически былъ знакомъ съ неурядицами, вызванными неудачной организаціей мѣстныхъ властей. Опровергая доводы оппозиціи, онъ торопилъ Законодательный Корпусъ принять поскорѣе проектъ, въ виду предстоящаго начала кампаніи. Ораторъ настаиваетъ на этомъ въ виду критическихъ обстоятельствъ—тѣмъ болѣе, что ничто не помѣшаетъ усовершенствовать законъ впослѣдствіи. Трибунатъ убѣжденъ, что родинѣ нужна въ данный моментъ, прежде всего, быстрота дѣйствій; упорядочить можно будетъ позже, какъ только смолкнетъ грохотъ войны.

Послѣднимъ говорилъ правительственный ораторъ Шапталь, членъ Государственнаго Совѣта. По его словамъ, при составленіи проекта держались одинаково далеко какъ отъ системы интендантовъ съ ея ненавистнымъ произволомъ, такъ и отъ системы коллегіальныхъ администрацій: одна приноситъ ущербъ священнымъ пра-

вамъ гражданъ, другая ставитъ помѣхи и замедленія исполненію общей воли, выраженной въ законѣ.

Точность, непреложность исполненія возможна лишь, когда оно возложено на одно отвѣтственное лицо. Съ этой точки зрѣнія, невозможно представить себѣ плана, который въ такой мѣрѣ, какъ предложенный, гарантировалъ бы единство и быстроту исполненія.

Префектъ, въ рукахъ котораго все сосредоточено и который сносится непосредственно съ министромъ, не можетъ впадать въ произволъ, такъ какъ рядомъ съ нимъ поставлены, какъ бы на стражѣ интересовъ гражданъ, совѣты департаментскій и префектуры. Система, предложенная правительствомъ, совмѣщающая быстроту исполненія съ справедливостью и со свободой,—самая совершенная, если не изъ возможныхъ, то изъ извѣстныхъ системъ администраціи.

Этой благодушной рѣчью закончилось обсужденіе законопроекта передъ Законодательнымъ Корпусомъ. Приступлено было къ голосованію, и законъ прошелъ большинствомъ 217 голосовъ противъ 63.

Не успѣлъ стать извѣстнымъ исходъ голосованія, какъ Редереръ сообщилъ съ трибуны законодателямъ сенсаціонное извѣстіе о взятіи въ плѣнъ, со всѣмъ штабомъ, знаменитаго вождя повстанцевъ—роялистовъ, Фротте.

Собраніе отвѣтило восторженнымъ кликомъ: „да здравствуетъ республика!“

Пораженіе роялистовъ и замиреніе западныхъ департаментовъ было, вообще говоря, важнымъ успѣхомъ, ярко свидѣтельствовавшимъ о дѣятельности и жизнеспособности молодого правительства. Правда, взятіе въ плѣнъ Фротте было со стороны правительства актомъ чистѣйшаго вѣроломства, какъ позже разстрѣляніе его—дѣломъ личной мести Бонапарта; но въ данную минуту правительство разсчитывало на эффектъ, какой извѣстіе это должно было произвести на законодателей, только-что представившихъ въ его распоряженіе усовершенствованный и могучій рычагъ администраціи.

Эпизодъ этотъ, вмѣстѣ съ неоднократными напоми-

наніями о внѣшней войнѣ, хорошо рисуетъ намъ обстановку, въ которой происходило обсужденіе и голосованіе знаменитаго закона.

V. Окончаніе.

§ 1. Характеръ закона. — § 2. Его главныя линіи. — § 3. «Списки довѣрія».

§ 1.

17-го февраля 1800-го года проектъ, представленный Законодательному Корпусу, сталъ закономъ, а уже 8-го марта состоялось распоряженіе правительства относительно порядка вступленія въ должность вновь созданныхъ должностныхъ лицъ, относительно пріема ими дѣлъ отъ подлежавшихъ упраздненію центральныхъ администрацій департаментовъ, о составленіи послѣдними, также какъ властями муниципальными соотвѣтствующихъ инвентарей и протоколовъ и т. д. [1]).

Префекты, супрефекты, мэры, вся эта армія, дѣйствующая по одному импульсу и по одной указкѣ, принялась за работу; и достаточно было шести мѣсяцевъ, чтобы порядокъ былъ возстановленъ во Франціи. Все этому способствовало: и первоклассныя дарованія Бонапарта, и несомнѣнныя достоинства административнаго механизма—его энергія и точность,—и всеобщая жажда порядка, пресыщеніе политической фразеологіей, желаніе скорыхъ и осязательныхъ результатовъ [2]).

Франція получила административное устройство въ

---

[1]) 17 ventôse an 8 (8 mars 1800). Arrêté relatif á l'établissement des préfectures. Duvergier, Collection etc. t. XII. Между префектами перваго назначенія было 15 бывшихъ членовъ Учредительнаго Собранія, 7—Законодательнаго, 16—Конвента и т. д. См. Aulard, L'état de la France en l'an VIII et l'an IX.

[2]) Thiers, Histoire du Consulat et de l'Empire, I, 155.

рамкахъ котораго развивалась все 19-е столѣтіе, и основныя черты котораго сохранились до нашихъ дней.

Административная организація, созданная закономъ 28-го плювіоза, является однимъ изъ блестящихъ образчиковъ государственнаго строительства и раціонализма въ области законодательной; и это потому что, въ обширномъ масштабѣ, съ большой послѣдовательностью и методичностью, были найдены цѣлесообразныя, простыя средства для ясно сознанныхъ и отчетливо поставленныхъ цѣлей.

Цѣли эти заключались въ слѣдующемъ: создать условія быстраго и безпрекословнаго исполненія на мѣстахъ воли центральной власти; для этого, во главѣ каждой изъ частей, на которыя раздѣлена территорія, должно стоять одно отвѣтственное и зависящее исключительно отъ правительства лицо; вслѣдствіе этого, строгая іерархическая подчиненность дальнѣйшихъ лицъ и мѣстъ этому единому представителю центральной власти въ мѣстности.

Несомнѣнно, что при подобной системѣ нужды фиска, нужды арміи и нужды полиціи или полицейскаго порядка получали полное удовлетвореніе — а именно эти нужды стояли на первомъ планѣ и требовали настойчиво и властно удовлетворенія. Въ виду этихъ нуждъ, подъ непосредственнымъ и всесильнымъ ихъ давленіемъ, составлялся и вотировался законъ 28-го плювіоза.

Какъ всѣ замѣчательныя изобрѣтенія, такъ и административная организація Франціи кажется наблюдателю чѣмъ-то простымъ и крайне несложнымъ! На какихъ нибудь двухъ столбцахъ Moniteur'a умѣстился текстъ закона, по которому должна была управляться огромная, густо населенная и высококультурная страна! Практичность, осязательность цѣлей въ связи съ раціонализмомъ, творчествомъ на началахъ одной цѣлесообразности, не считающимся съ историческими переживаніями и предразсудками — вотъ сочетаніе, обезпечившее успѣхъ реформѣ. Интересъ возстановленія и насажденія порядка часто являлся злободневнымъ и въ другихъ странахъ; но часто ли правители и законодатели обнаруживали

ту же ясность, смѣлость мысли, ту же рѣшительность и послѣдовательность, которая насъ поражаетъ во французахъ рубежа двухъ вѣковъ?

Созданіемъ Государственнаго Совѣта и совѣтовъ префектуры былъ положенъ прочный фундаментъ административной юстиціи; и мало-по-малу сложились традиціи и ученія французскаго административнаго права, разработка котораго составляетъ видную заслугу французской науки. Въ сильно централизованной административной системѣ именно административная юстиція и культура административнаго права являются желательнымъ восполненіемъ и коррективомъ.

§ 2.

Изъ вышеизложеннаго читатель могъ убѣдиться, что какъ составители, такъ и критики закона 28-го плювіоза одинаково игнорировали самостоятельные интересы мѣстныхъ обществъ и одинаково разумѣли подъ мѣстнымъ управленіемъ организацію мѣстныхъ, подчиненныхъ центральной власти, инстанцій исполненія и управленія. Никто словомъ не обмолвился о необходимости при организаціи мѣстныхъ властей считаться не съ однѣми потребностями фиска и арміи, не съ одной только необходимостью исправнаго поступленія денегъ и рекрутъ, но также и съ нуждами мѣстныхъ обществъ, съ ихъ потребностью въ самодѣятельности и въ самоуправленіи.

Оппозиція не противопоставила одностороннему механическому воззрѣнію проекта на мѣстное управленіе, какъ на аппаратъ исполненія, признанія самостоятельнаго права мѣстныхъ обществъ на существованіе. Ихъ просто-на-просто забыли. Такъ сильна была реакція противъ всякихъ попытокъ организаціи мѣстнаго управленія на демократическихъ началахъ послѣ смутъ и треволненій революціоннаго времени. „Единство“ было всюду въ модѣ [1]). Отбросивъ одну крайность—возложеніе всѣхъ общегосу-

[1]) Thibaudeau. Le Consulat et l'Empire. I, 136.

дарственныхъ дѣлъ наравнѣ съ мѣстными на избранныя народнымъ голосованіемъ коллегіи, впали въ другую: организовали мѣстныя инстанціи управленія исключительно въ видахъ безпрекословнаго исполненія всего, что прикажетъ центръ.

Оппозиція же, пропитанная, въ сущности, тѣми же воззрѣніями, что и авторы проекта, не выдвинула принципа самодѣятельности и самоуправленія мѣстныхъ обществъ; отсюда безплодность и безпочвенность ея критики.

Но, такъ или иначе, въ новой системѣ оказывался безусловный пробѣлъ и прирожденный порокъ. Мѣстное общество не могло уложиться въ предписанныя ему рамки и фатально стремилось ослабить наложенныя на него путы и создать себѣ иныя, болѣе просторныя условія существованія.

Эта борьба, борьба за децентрализацію и самоуправленіе, разыгрывалась во Франціи не разъ въ теченіе 19-го вѣка. Провинціальной Франціи не удалось расшатать бюрократической твердыни, созданной „административной хартіей“ 28-го плювіоза. Но, шагъ за шагомъ, участіе земскихъ людей въ мѣстномъ управленіи все возрастало; и соотвѣтственно уменьшалось или, вѣрнѣе, смягчалось всемогущество центральной власти и ея мѣстныхъ агентовъ.

Однако, почти все это развитіе произошло и происходитъ въ предѣлахъ схемы учрежденій, созданныхъ консульской республикой. Дѣйствующія лица все тѣ же: префекты, мэры, совѣты департаментовъ, совѣты муниципальные. Болѣе чѣмъ скупо надѣлены были правами и вліяніемъ совѣты; имъ предстояло бороться за то и другое.

Не устояла и система назначенія исключительно сверху; члены мѣстныхъ совѣтовъ и мэры изъ назначаемыхъ стали постепенно избираемыми.

Но все это было достигнуто современемъ, а пока, въ системѣ закона 28-го плювіоза, болѣе чѣмъ скромная роль предоставлена земскому элементу. Общій совѣтъ

департамента (le conseil général de département), состоящій изъ 24, 20 или 16 членовъ (департаменты въ этомъ отношеніи распредѣлены на три группы; ст. 2), созывается ежегодно правительствомъ въ опредѣляемый имъ срокъ, причемъ сессія можетъ длиться не болѣе двухъ недѣль (ст. 6). Совѣтъ выбираетъ предсѣдателя и секретаря. Главнѣйшей функціей совѣта, въ которой онъ является, вопреки „мотивамъ" закона, съ извѣстной долей власти, но выполненіе которой есть лишь служба государству—признается распредѣленіе между округами (arrondissements communaux) департамента подлежащаго поступленію контингента прямыхъ налоговъ. Совѣту принадлежитъ далѣе опредѣленіе въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, количества добавочныхъ сантимовъ, взиманіе которыхъ потребуется на расходы департамента.

Годичный отчетъ по употребленію этихъ добавочныхъ сантимовъ сообщается префектомъ совѣту. Послѣдній имѣетъ, наконецъ, право выражать свое мнѣніе о состояніи и о нуждахъ департамента, доводя это мнѣніе до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ (ib.)

Функціи совѣта округа (le conseil d'arrondissement) приблизительно тѣ же. Совѣтъ этотъ дѣлаетъ раскладку причитающейся съ округа суммы прямыхъ налоговъ между городами, мѣстечками и селеніями; онъ выслушиваетъ отчетъ супрефекта о добавочныхъ сантимахъ, назначенныхъ на расходы округа; и адресуетъ префекту свое мнѣніе о состояніи и нуждахъ этого округа.

Словомъ, совѣты распредѣляютъ, выслушиваютъ и изъявляютъ мнѣніе: кругъ вѣдомства не слишкомъ широкій.

Сравнительно выгоднѣе положеніе совѣтовъ муниципальныхъ. Мы видѣли, что „мотивы" признавали за городскими и сельскими общинами извѣстный кругъ своихъ „домашнихъ" интересовъ. Наличность интересовъ этихъ разсматривалась какъ явленіе, не могущее оказывать особеннаго вліянія на организацію общины, — какъ нѣчто дополнительное, маловажное. Прежде всего, нужно было имѣть въ каждой общинѣ подчиненное правительству и

отвѣтственное передъ нимъ должностне лицо—мэра; рядомъ съ нимъ, по аналогіи съ организаціей округа и департамента, и согласно теоретической схемѣ закона, фигурировалъ муниципальный совѣтъ. Разъ органы общины служили въ полной мѣрѣ нуждамъ государственнымъ и входили въ систему административныхъ учрежденій страны, то ничто не мѣшало предоставить имъ одновременно и завѣдываніе дѣлами общинными въ тѣсномъ смыслѣ слова. Что такія дѣла искони существовали — это всѣ знали; поэтому, статья 15-я закона 28-го плювіоза, перечисляющая предметы вѣдомствъ муниципальныхъ совѣтовъ, не такъ лаконична и не такъ расплывчата, какъ изложенныя выше ст. 6 и 10, посвященныя совѣтамъ округа и департамента.

Число членовъ муниципальнаго совѣта равно 10, 20 или 30, въ зависимости отъ цифры населенія. Въ противоположность департаментскому и окружному, время созыва муниципальнаго совѣта установлено закономъ: 15-е плювіоза (т.-е. 4-е февраля). Законъ предвидитъ и чрезвычайныя сессіи, созываемыя префектомъ. Совѣтъ выслушиваетъ и подвергаетъ обсужденію отчетъ о доходахъ и расходахъ; онъ регулируетъ вопросы, вытекающіе изъ общиннаго владѣнія и пользованія — лѣсами, выгонами и т. д.; онъ распредѣляетъ исполненіе работъ, нужныхъ для содержанія и ремонта недвижимостей, завѣдываніе коими лежитъ на обывателяхъ, онъ обсуждаетъ частные и мѣстные нужды общины, займы, установленіе пошлинъ (octrois) или добавочныхъ сантимовъ, необходимыхъ для удовлетворенія этихъ нуждъ; вопросы о процессахъ, которые придется вчинать или поддерживать при осуществленіи принадлежащихъ общинѣ правъ (ст. 15).

Назначеніе префектовъ, совѣтниковъ префектуры, членовъ общихъ совѣтовъ департамента, секретаря префектуры, супрефектовъ, членовъ окружныхъ совѣтовъ, а въ городахъ съ населеніемъ свыше 5000 жителей — также мэровъ и ихъ помощниковъ—принадлежитъ первому консулу, т.-е. главѣ государства.

Члены же муниципальныхъ совѣтовъ, мэры и ихъ помощники въ городахъ съ населеніемъ, недостигающимъ цифры 5000, назначаются префектами. Члены мѣстныхъ совѣтовъ назначаются на три года и могутъ быть назначены вновь.

§ 3.

Если не на практикѣ то въ теоріи очень важную роль должны были играть въ системѣ конституціи 1799 г. такъ называемые „списки довѣрія". Статьи 7 — 14 этой конституціи опредѣляли порядокъ составленія списковъ общиннаго, департаментскаго и національнаго, которыми правительство должно было руководствоваться при назначеніи на должности.

Главнымъ защитникомъ и истолкователемъ этой, придуманной Сіейсомъ, мертворожденной системы нотаблей былъ тотъ же Редереръ. Еще 8-го декабря 1799 г. онъ напечаталъ въ газетѣ Journal de Paris статью, гдѣ излагалъ философію этой системы.

5.000.000 французскихъ гражданъ, обладающихъ полнотой политическихъ правъ, выдѣляютъ одну десятую часть, т.-е. около 500.000 нотаблей общинныхъ; послѣдніе намѣчаютъ изъ своей среды около 50.000 нотаблей департаментскихъ, которые, въ свою очередь, составляютъ списокъ 5.000 нотаблей національныхъ. Всѣ должностныя лица Франціи берутся въ этихъ спискахъ, поэтому, всѣ они являются представителями народа, и „въ первый разъ, по мнѣнію Редерера, мы имѣемъ представительное правленіе" [1]... Редереръ придавалъ системѣ нотаблей преувеличенное значеніе, ожидалъ отъ нея чудесъ, но судьба зло посмѣялась надъ нимъ.

Когда вводили въ дѣйствіе новую административную организацію, т.-е. ранней весной 1800-го года, механизмъ составленія списковъ довѣрія не былъ еще выработанъ,

[1]) Oeuvres, t. VI, 393. Système représentatif de la nouvelle constitution.

такъ что предписаніе конституціи оставалось пока неисполненнымъ. Лишь годъ спустя былъ готовъ соотвѣтствующій законъ [1]).

Редакторомъ и авторомъ мотивовъ этого закона былъ не кто иной, какъ Редереръ. Онъ повторилъ передъ Законодательнымъ Корпусомъ высказанный имъ въ вышеупомянутой статьѣ парадоксъ, — что до настоящей конституціи во Франціи не существовало-де истиннаго представительства [2]).

Закономъ и всей системой не было довольно ни общественное мнѣніе, мало, впрочемъ, интересовавшееся этимъ вопросомъ [3]), ни Бонапартъ. Права суреннаго въ теоріи народа сводились къ составленію троякаго рода списковъ, которыми одна шестая часть населенія рекомендовала правительству извѣстный ограниченный кругъ лицъ, способныхъ, по ея мнѣнію, къ занятію должностей. Для Бонапарта же вся эта сложная система не болѣе, какъ „абсурдъ. ребячество, идеологія". Но разъ органическій законъ былъ изданъ—къ слову сказать, по мнѣнію Бонапарта, за исключеніемъ Редерера, никто не могъ понять, какъ слѣдуетъ, этого закона,—разъ вся Франція засуетилась, приводя въ исполненіе этотъ законъ, то приходилось примириться на время съ этими „списками". Свести все это къ нулю сейчасъ же было бы неуваженіемъ по отношенію къ націи. Притомъ, „для правительства могло оказаться болѣе удобнымъ имѣть дѣло съ пятью тысячами, чѣмъ съ цѣлымъ народомъ" [4]).

Итакъ, законъ былъ исполненъ, и списки были составлены въ томъ же 9-мъ году республики. Но этимъ и завершилась исторія системы нотаблей, въ томъ видѣ,

---

[1]) 13 ventôse an 9 (4 mars 1801). Loi concernant la formation et le renouvellement des listes d'éligibilité prescrites par la constitution. Duvergier, Collection complète des lois, t. XII.

[2]) Oeuvres, VII, 133—5. Extrait des motifs de projet de loi concernant le mode d'éligibilité, développés au Corps législatif, le 21 pluviôse an XI, par le citoyen Roederer, rapporteur du Conseil d'Etat.

[3]) Thibaudeau, Le Consulat et l'Empire, t. II, 123.

[4]) Thibaudeau, ib., p. 407—408.

какъ о ней мечталъ редакторъ закона 4-го марта 1801 г. Органическій сенатусъ-консультъ 16 термидора 10-го года (4 августа 1802 г.) [1]), внесшій рядъ измѣненій въ конституцію 1799 года, создаетъ для представленія кандидатовъ на вакантныя мѣста въ Трибунатѣ, Сенатѣ, Законодательномъ Корпусѣ, совѣтахъ департаментскихъ и окружныхъ—особыя избирательныя коллегіи, члены которыхъ выбираются собраніями кантона [2]), изъ числа гражданъ, имѣющихъ жительство въ соотвѣтствующемъ округѣ или департаментѣ; причемъ, члены коллегіи департаментской выбираются по списку крупнѣйшихъ плательщиковъ податей, заключающему 600 именъ и составляемому въ каждомъ департаментѣ подъ наблюденіемъ министра финансовъ. Извѣстное число членовъ этихъ избирательныхъ коллегій назначалось первымъ консуломъ изъ гражданъ, принадлежащихъ къ Почетному Легіону или вообще заслуженныхъ („qui ont rendu des services"; ст. 27). Первый же консулъ назначаетъ предсѣдателей этихъ коллегій, функція которыхъ заключается въ представленіи кандидатовъ какъ на мѣста трибуновъ, законодателей и сенаторовъ, такъ и на вакантныя мѣста совѣтниковъ департаментскихъ и окружныхъ.

Самъ редакторъ злополучнаго закона о спискахъ нотаблей, при всей своей привязанности къ Наполеону, не могъ никогда простить ему его скептическаго отношенія къ системѣ пресловутыхъ списковъ. Значительно позже, при Реставраціи, онъ писалъ: „Когда Бонапартъ сдѣлался пожизненнымъ консуломъ [3]), чтó избавляло его отъ необходимости быть занесеннымъ въ списки и отъ послѣдствій незанесенія (!); когда съ созданіемъ Почетнаго

---

[1]) 16 Thermidor an 10. Sénatus-consulte organique de la Constitution. Duvergier, t. XIII.

[2]) Кантонъ совпадаетъ съ участкомъ мирового судьи (ст. 1). Съ большимъ сарказмомъ описаны эти собранія у Тэна. Les origines etc. Le régime moderne, I, 375.

[3]) Т.-е., по сенатусъ-консульту 16 термидора 10-го года (4 авг. 1802), ст. 39.

Легіона [1]), сложился классъ нотаблей, имъ (Бонапартомъ) указанныхъ, отъ него получившихъ отличія и пенсіи— въ противоположность нотаблямъ съ авторитетомъ исключительно нравственнымъ, какихъ желалъ законъ, — ему достаточно было не заботиться о дальнѣйшихъ средствахъ исполненія этого закона (т.-е. о нотабляхъ), чтобы онъ остался мертвой буквой. Такъ онъ и поступилъ. Въ результатѣ... ничто не стѣсняло выбора какъ правительства, такъ и сената" [2]).

Съ упорствомъ, достойнымъ лучшаго примѣненія, Редереръ утверждаетъ, что именно благодаря крушенію системы нотаблей, а не благодаря провозглашенію Имперіи, система правленія превратилась изъ представительной въ абсолютную [3]).

На самомъ же дѣлѣ „списки довѣрія" не имѣли будущности, прежде всего потому, что были измышленіемъ теоретическаго характера, не раздѣлявшимся ни общественнымъ мнѣніемъ Франціи, ни ея дѣйствительными хозяевами-правителями [4]).

---

[1]) Редакторомъ закона о почетномъ легіонѣ (29 floréal an X — 19 mai 1802. Loi portant création d'une Légion-d'Honneur) былъ самъ Редереръ. Позже онъ сознавался, что былъ ослѣпленъ и не понялъ, что закономъ о Поч. легіонѣ уничтожается значеніе имъ же редактированнаго закона о notabilité. Oeuvres, III, 418.

[2]) Oeuvres, III, 417. Siute de la notice de ma vie pour mes enfants.

[3]) Ib. Редереръ совѣтовалъ возстановить списки нотаблей и въ 1830 г., въ мемуарѣ, поданномъ Луи-Филиппу, по поводу волненій молодежи и рабочихъ. См. Mémoire adressé au roi Louis-Philippe. Oeuvres, VII, 349—353.

[4]) Окончательный ударъ системѣ нотаблей былъ нанесенъ закономъ 13-го мая 1806 г., выдвинувшимъ на первое мѣсто порядокъ непосредственнаго назначенія гласныхъ департамента и округа правительствомъ. См. Règlement pour l'exécution des actes des constitutions de l'empire des 22 frimaire an 8, 16 thermidor an 10 et 28 floréal an 12 en ce qui concerne les collèges électoraux. (Titre III. Dispositions particulières aux conseils généraux et d'arrondissement). Art 32. Les présentations des collèges électoraux pour les conseils généraux et pour les conseils d'arrondissement cesseront d'avoir leur effet lorsqu'il a été pourvu aux places pour lesquelles elles ont été faites. Dans l'intervalle d'une convocation à l'autre, il sera nommé directement par nous aux places qui viendront à vaquer; mais ces nominations seront faites dans la classe où les collèges auraient dû faire leur choix". См. Duvergier, t. 15.

Консульство и Имперія дали Франціи прочную и устойчивую іерархію подчиненныхъ мѣстныхъ инстанцій исполнительной власти; шагъ въ сторону самоуправленія и усилія въ сторону планомѣрнаго развитія мѣстной жизни предстояло сдѣлать дальнѣйшимъ поколѣніямъ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Департаментскіе совѣты въ эпоху назначенія ихъ членовъ правительствомъ.

---

§ 1. Характеръ департам. совѣтовъ въ первые годы.—**§ 2.** Департаментскіе расходы постоянные, перемѣнные и факультативные.—**§ 3.** Зачатки юридической личности департамента.—**§ 4.** Департам. совѣты и Реставрація.—**§ 5.** Бюджетныя правила и развитіе департаментскихъ расходовъ.—Общій фондъ.—**§ 6.** Противорѣчіе между задачей и организаціей совѣтовъ.

§ 1.

Законъ 28-го плювіоза VIII-го года, о которомъ часто говорятъ,—что́ далеко не вѣрно,—будто онъ и понынѣ является основой французскаго мѣстнаго управленія, не содержитъ какихъ-либо другихъ указаній насчетъ компетенціи департаментскаго совѣта, кромѣ пунктовъ 3, 5, 6 и 7-го статьи 6-й [1]). Раскладка прямыхъ налоговъ между округами (arrondissements) есть та функція, въ которой

---

[1]) Art. 6. Le conseil général de département s'assemblera chaque année. L'époque de sa réunion sera déterminée par le Gouvernement; la durée de sa session ne pourra excéder quinze jours.—Il nommera un de ses membres pour président, un autre pour secrétaire.—Il fera la répartition des contributions directes entre les arrondissements communaux du département.—Il statuera sur les demandes en réduction faites par les conseils d'arrondissement, les villes, bourgs et villages.—Il déterminera dans les limites fixées par la loi, le nombre de centimes additionnels dont l'imposition sera demandée pour les dépenses de département.—Il entendra le compte annuel que le préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels qui auront été destinés à ces dépenses.—Il exprimera son opinion sur l'état et les besoins du département, et l'adressera au ministre de l'intérieur.

департаментскіе совѣты являются дѣйствительно самостоятельными учрежденіями. Въ этомъ отношеніи они несомнѣнно были съ самаго ихъ возникновенія тѣмъ же, что̀ они теперь [1]). Но въ этой своей роли совѣты всегда были и продолжаютъ быть не болѣе, какъ департаментскими отраслями власти законодательной. Послѣдняя опредѣляетъ размѣры контингента прямыхъ налоговъ на каждый годъ и производитъ его раскладку между департаментами; раскладка же департаментскихъ контингентовъ между округами и общинами предоставлена мѣстнымъ совѣтамъ—департаментскимъ и окружнымъ. Безспорно, это очень важная функція [2]), и возложеніе ея на совѣты не мало способствовало ихъ значенію; но, съ точки зрѣнія земской, это есть дѣятельность какъ-бы извнѣ возложенная, побочная, наносная. Между тѣмъ, въ законѣ 28-го плювіоза раскладка прямыхъ налоговъ является наиболѣе выдающейся функціей. Правда, законъ постановляетъ, что, помимо раскладки,—департаментскимъ совѣтамъ принадлежитъ опредѣленіе, въ рамкахъ, установленныхъ закономъ, количества добавочныхъ [3]) сантимовъ, обложеніе которыми будетъ испрошено (т.-е. префектомъ) на департаментскіе расходы; и что совѣту долженъ представляться годичный отчетъ по израсходованію этихъ сантимовъ. Но, во-первыхъ, законъ не говоритъ о какихъ-либо вообше вопросахъ департаментскаго интереса, которые бы рѣшались департаментскимъ совѣтомъ; во-вторыхъ, онъ категорически заявляетъ (ст. 3), что администрація возлагается на одного префекта [4]); при такихъ условіяхъ, и если припомнить, что члены совѣтовъ назначались правительствомъ, не ясно ли, что и контроль долженъ былъ быть неминуемо платоническимъ, и вотированіе добавочныхъ сантимовъ—актомъ довольно пассив-

---

[1]) Ср. ст. 37 закона 10 авг. 1871. (Loi relative aux conseils généraux).

[2]) О политическомъ ея значеніи (несмотря на устарѣлость съ технической финансовой точки зрѣнія) см. Hauriou, Précis de droit administratif. 4-ème ed. 1901, p. 751—752.

[3]) Т.-е. къ каждому франку государственнаго прямаго налога.

[4]) „Le préfet sera chargé seul de l'administration".

нымъ; тѣмъ болѣе, что подъ департаментскими расходами упомянутыми въ ст. 6, подразумѣваются разныя категоріи общегосударственныхъ расходовъ, производившихся и покрывавшихся въ департаментахъ, до закона 28 плювіоза, заботами мѣстныхъ властей, коллегіальныхъ, избиравшихся народомъ—на основаніи законовъ революціонной эпохи [1]).

Компетенція департаментскихъ коллегіальныхъ администрацій, предшествовавшихъ учрежденіямъ 28-го плювіоза, перешла по закону (ст. 2) во всей полнотѣ къ этимъ новымъ учрежденіямъ, и мы знаемъ, какъ было распредѣлено это наслѣдство между префектомъ и департаментскимъ совѣтомъ. Изъ одной крайности ударились въ другую: если прежде на коллегію народныхъ избранниковъ возлагали радѣніе о первѣйшихъ общегосударственныхъ нуждахъ, извращая роль мѣстныхъ органовъ, то теперь представительства мѣстныхъ интересовъ ожи-

---

[1]) 15 frimaire an VI (5 декабря 1797 г.) Loi qui établit un mode pour l'imposition et le payement des dépenses administratives et judiciaires. Департаментскіе расходы составляютъ одну изъ категорій расходовъ Республики: art. 1-er. „Toutes les dépenses de la République seront distinguées en quatre classes:—Dépenses générales; dépenses départementales; dépenses des administrations municipales de canton; dépenses communales". Каждая изъ четырехъ категорій государственныхъ расходовъ ложится на соотвѣтствующую группу плательщиковъ, т.-е. на однихъ и тѣхъ же французовъ, но разсматриваемыхъ то какъ французскихъ гражданъ вообще, то какъ обитателей департамента, кантона, общины (art. I. Les dépenses générales seront supportées par tous les Français, et acquittées par la trésorerie nationale.—Les dépenses départementales seront supportées par les seuls habitants ou propriétaires de chaque département, et payées par le receveur du département etc.). Къ департаментскимъ расходамъ законъ относитъ (ст. 3) издержки департаментской администраціи, содержаніе судовъ, центральныхъ школъ, общественныхъ зданій, тюремъ и проч. Смѣта этихъ расходовъ окончательно установляется министрами внутр. дѣлъ и юстиціи; для покрытія ихъ департаменты облагаются добавочными сантимами, причемъ законъ опредѣляетъ предѣлъ обложенія: въ случаѣ недостатка этихъ средствъ, департаментамъ открывается недостающій кредитъ изъ средствъ государственнаго казначейства (ст. 9 и 16). Въ этихъ постановленіяхъ, создающихъ фикцію формальной особности департаментовъ, при матеріальной ихъ тождественности съ государствомъ, на лицо всѣ черты дальнѣйшаго законодательства: обязательность департаментскихъ расходовъ, добавочные сантимы, всесторонняя регламентація центральной властью.

дали (если только ожидали) отъ собраній, состоявшихъ изъ лицъ, назначенныхъ правительствомъ и приглашавшихся разъ въ годъ на двѣ недѣли дать отвѣтъ на поставленные администраціей вопросы.

Власть совѣтовъ была ничтожной, но роль ихъ, какъ совѣщательныхъ учрежденій, понималась, по крайней мѣрѣ, на первыхъ порахъ, правительствомъ чрезвычайно широко. Отъ нихъ ожидались самыя разнообразныя свѣдѣнія, „безъ которыхъ правительство было бы лишено возможности удовлетворять нуждамъ каждаго департамента въ отдѣльности и производить улучшенія въ администраціи вообще“ [1]).

То, что ст. 6 закона 28-го плювіоза обозначала лаконически какъ „мнѣніе о состояніи и нуждахъ департамента“, по разъясненію правительства должно было представлять обширный мемуаръ, чуть не диссертацію, изъ пяти главъ, обсуждавшихъ слѣдующіе предметы: 1⁰ земледѣліе и торговля, 2⁰ общественное призрѣніе и тюрьмы; 3⁰ пути сообщенія, судоходство, 4⁰ народное просвѣщеніе, 5⁰ населеніе, администрація. Программа эта, вдобавокъ, толковалось правительствомъ чрезвычайно широко; такъ, напримѣръ, часть 4-я касается и театровъ, музеевъ, ученыхъ обществъ и т. д.; а часть 5-я должна заканчиваться „изъявленіемъ общественнаго мнѣнія

---

[1]) Arrêté et instruction pour la convocation des conseils-généraux de département, du 16 ventôse an IX (7 mars 1801) въ сборникѣ Rondonneau. Les lois administratives et municipales de la France etc. 1823. T. II, p. 313. Въ этой интересной инструкціи, подписанной Шапталемъ, рядомъ съ полной симпатіей къ совѣтамъ, этому „полезному и возвышенному учрежденію“, какъ выражается министръ, замѣтно чрезмѣрное стремленіе навязать имъ однообразную программу занятій, съ тѣмъ, чтобы ихъ результаты укладывались въ одну общую для всѣхъ департаментовъ схему. Министръ, конечно, руководствовался при этомъ собственными удобствами, но, въ концѣ концовъ, странно было предписывать всѣмъ совѣтамъ одинъ и тотъ же порядокъ обсужденія вопросовъ и т. д. Вопросы, по которымъ правительство ожидаетъ мнѣній и свѣдѣній отъ мѣстныхъ совѣтовъ, многочисленны и разнообразны. Но страннымъ кажется такое вниманіе центральной власти, когда подумаешь, что никакой активной роли совѣты не играли. Впрочемъ, правильнымъ будетъ скорѣе обратное: именно потому министръ съ такой предупредительностью говоритъ о совѣтахъ, что предупредительность эта ни къ чему его не обязываетъ.

относительно нравственности, способности и усердія должностныхъ лицъ". Если мы добавимъ, что, какъ выражается циркуляръ, „мемуары эти не должны ограничиваться представленіемъ о злѣ, подлежащемъ уничтоженію, и добрѣ, какое можно сдѣлать въ каждомъ департаментѣ, но они должны заключать широкіе взгляды, идеи общественной пользы, элементы общаго улучшенія и преуспѣянія", если мы отмѣтимъ, что эта часть протокола засѣданій департаментскаго совѣта посылалась непосредственно министру [1]), то у насъ должно получиться впечатлѣніе въ пользу консульскаго правительства и его искренности. Оно искало контроля мѣстныхъ людей [2]), шло на встрѣчу ихъ желаніямъ.

Однако, дальнѣйшая исторія французскихъ земскихъ собраній показала, что даже такъ либерально понятая совѣщательная роль не могла дать содержанія для ихъ дѣятельности; и послѣдующее ихъ развитіе совершалось не согласно идеямъ законодателя 28-го плювіоза, а, скорѣе, имъ наперекоръ. Не только правительственное назначеніе должно было уступить мѣсто, въ организаціи совѣтовъ, народному избранію, но совѣщательная роль собраній должна была стушеваться передъ ролью, если не активнаго исполненія, то болѣе или менѣе свободнаго завѣдыванія мѣстными нуждами и распоряженія департаментскими финансами.

Развитіе это прошло нѣсколько стадій; совершалось оно въ началѣ какъ бы втихомолку, не путемъ открытой реформы, а отдѣльными мѣрами, видоизмѣнявшими основы

---

[1]) Ib., 315.

[2]) Въ приведенной инструкціи Шапталя ставилось на видъ, что разсмотрѣніе департаментскими собраніями отчетовъ префектовъ по израсходованію добавочныхъ сантимовъ не должно быть пустой формальностью. „Совѣты должны убѣдиться въ законности всѣхъ этихъ расходовъ и отклонять—указывая мотивы такого рѣшенія—тѣ изъ нихъ, которые не окажутся достаточно оправданными" (ib., 314). Благая мысль, и весьма кстати въ медовый мѣсяцъ новаго учрежденія. Но оспаривать дѣйствія префекта—это означаетъ вступать съ нимъ въ споръ, съ нимъ—префектомъ Наполеона I; дѣло рискованное, и зачѣмъ стали бы имъ заниматься гласные, назначенные правительствомъ, въ концѣ концовъ, по рекомендаціи того же префекта?

законодательства до тѣхъ поръ, пока, наконецъ, не понадобилось объединить эти новизны въ одно цѣлое.

Но тенденціи закона 28-го плювіоза обнаружили большую живучесть; вмѣсто того, чтобы уступать мѣсто новымъ, онѣ предпочитали тѣсно сплетаться съ ними. Мы должны прослѣдить, какъ дальнѣйшія послѣдовательныя прививки къ стволу дерева, посаженнаго первымъ консуломъ, видоизмѣнили его ростъ, дали ему новые соки, обогатили его, сдѣлали плодоноснѣе.

§ 2.

Законодательство революціонной эпохи отнесло на счетъ департамента цѣлый рядъ различныхъ расходовъ, покрывать которые должны были добавочные сантимы. По существу, расходы эти должны бы были фигурировать въ государственномъ бюджетѣ, такъ что понятіе департаментскихъ расходовъ было совершено формальнымъ [1]). Вотированіе относящихся сюда добавочныхъ сантимовъ было, какъ мы видѣли, возложено закономъ 28-го плювіоза на департаментскій совѣтъ; но и здѣсь роль его была какъ бы дополненіемъ къ дѣятельности законодательной власти, опредѣлявшей ежегодно (въ законѣ о финансахъ) максимумъ сантимовъ, которыми могутъ быть обложены департаменты для покрытія этихъ такъ называемыхъ департаментскихъ расходовъ. Въ предѣлахъ максимума, совѣтъ вотировалъ эти сантимы, но, благодаря

---

[1]) См. примѣчаніе на стр. 72. Vuatrin et Batbie. Lois administratives françaises. Стр. 164. Законъ 15-го фримера VI-го года. Еще раньше тѣ же самые расходы называются „административными“, хотя несутся департаментами. См. законъ 28 мессидора 4 года (16 іюля 1796) art. 2. Les dépenses des administrations centrales, des corps judiciaires, de la police intérieure et locale, de l'instruction publique et des prisons, sont, à compter du 1-er vendémiaire an V, à la charge des départemens, sous le nom de dépenses d'administration (Rondonneau, t. I, 539). Но наиболѣе подробно система эта разработана въ законѣ 11 фримера VII-го года. (Loi qui détermine le mode administratif des recettes et dépenses départementales, municipales et communales). Здѣсь (въ ст. 24) уже говорится о расходахъ постоянныхъ и перемѣнныхъ (fixes et variables), къ которымъ мы вернемся ниже, но формальнаго различія между этими категоріями еще не проводится.

характеру расходовъ, вотированіе это сводилось къ принятію смѣты, составленной префектомъ; отказать въ сантимахъ совѣтъ не могъ. Окончательное оформленіе и утвержденіе бюджета принадлежало администраціи.

Очевидно, что при такомъ положеніи вещей французское самоуправленіе не имѣло никакой будущности. Какъ могло бы оно существовать безъ права совѣтовъ вотировать сантимы, т.-е. облагать департаменты на департаментскія нужды, по усмотрѣнію совѣта, въ рамкахъ, очерченныхъ закономъ?

И вотъ, въ первые же годы XIX-го столѣтія можно отмѣтить двоякую тенденцію, видоизмѣнившую въ концѣ концовъ физіономію департаментскихъ совѣтовъ. Вопервыхъ, замѣчается стремленіе ограничить число расходовъ, которые, будучи по существу общегосударственными, признаются, однако, за расходы департаментскіе. Такъ, уже въ 1801 году, содержаніе префектовъ, секретарей, совѣтниковъ префектуры, супрефектовъ, учителей различныхъ школъ и личнаго состава судовъ разныхъ инстанцій было отнесено къ государственному бюджету [1]).

Напротивъ, расходы по содержанію дѣтскихъ пріютовъ, тюремъ, депо нищихъ, по меблировкѣ и ремонту тюремныхъ зданій и др., должны были вмѣстѣ съ другими перемѣнными расходами (dépenses variables) производиться префектами, и отчетъ по этимъ расходамъ долженъ былъ представляться департаментскимъ совѣтамъ [2]).

Во-вторыхъ, одновременно съ постепеннымъ съуженіемъ понятія департаментскаго расхода въ такомъ фор-

---

[1]) Arrêté du 25 vendémiaire an X (17 октября 1801 г.). Расходы эти, тѣмъ не менѣе, продолжаютъ называться департаментскими; это такъ называемые расходы общіе нѣсколькимъ департаментамъ и постоянные: наименованіе, до извѣстной степени, соотвѣтствовавшее дѣйствительности, такъ какъ, въ самомъ дѣлѣ, такіе расходы, какъ, напр., содержаніе префектовъ и пр. являлись величинами постоянными, опредѣленными, а другіе—какъ напр., содержаніе апелляц. судовъ—ложились не на одинъ, а на нѣсколько департаментовъ, были общими въ этомъ смыслѣ. Но, затѣмъ, обозначеніе это пріобрѣло чисто формальный характаръ и охватывало расходы, покрывавшіеся безъ всякаго участія департаментскаго совѣта.

[2]) Ib. art. 3—4.

мальномъ смыслѣ, мы видимъ появленіе зачатковъ обложенія на нужды департаментскія по усмотрѣнію департаментскаго совѣта. Закономъ о финансахъ 1805 года предоставлено департаментскимъ совѣтамъ предлагать обложеніе (не болѣе, однако, чѣмъ 4-мя) добавочными сантимами „на ремонтъ, содержаніе зданій и прибавки къ издержкамъ культа, или же на каналы, дороги и общественныя установленія". Понятное дѣло, постановленія совѣтовъ относительно этихъ сантимовъ должны были восходить, черезъ Государственный Совѣтъ, на утвержденіе императора; и самое право обложенія на земскія нужды установлено было не органическимъ закономъ, а являлось какъ бы однимъ изъ финансовыхъ мѣропріятій 1805 года [1]). Но, съ теченіемъ времени, эти, такъ наз. факультативные сантимы заняли прочное мѣсто во французской финансовой системѣ, рядомъ съ добавочными сантимами, взимавшимися на покрытіе расходовъ перемѣнныхъ и расходовъ постоянныхъ (dépenses fixes).

Въ томъ же самомъ бюджетномъ законѣ 1805 года выясняется отчетливая грань между расходами постоянными и перемѣнными. И тѣ, и другіе одинаково общегосударственнаго характера; и тѣ, и другіе одинаково покрываются добавочными сантимами; но, тогда какъ продуктъ сантимовъ, взимаемыхъ на постоянные расходы, направляется, вмѣстѣ съ основной массой прямыхъ налоговъ, въ государственное казначейство и поступаетъ въ распоряженіе центральной власти, сантимы, пріуроченные къ расходамъ перемѣннымъ, вотируются департаментскими совѣтами (въ предѣлахъ, установленныхъ за-

[1]) Loi du 2 ventôse an XIII—21 février 1805. Loi relative aux finances de l'an 13. Art. 34, 2°: „... les conseils généraux de département pourront, en outre (т.-е. сверхъ прочихъ сантимовъ), proposer d'imposer jusqu'à concurrence de qutre centimes au plus, soit pour réparations, entretien de bâtimens, et supplément de frais de culte, soit pour construction de canaux, chemins ou établissemens publics. Sa Majesté, en son Conseil d'État, autorisera, s'il y a lieu, ladite imposition".

кономъ) и питаютъ, такимъ образомъ, департаментскій бюджетъ [1]).

На первыхъ порахъ эти такъ называемые перемѣнные расходы и относящіеся къ нимъ добавочные сантимы образуютъ наиболѣе важную часть департаментскаго бюджета; расходы факультативные робко льнутъ къ нимъ, какъ непрошенный гость на чужомъ пиру; и тѣмъ не менѣе, имъ принадлежитъ будущее; благодаря ихъ росту бюджетъ изъ формально-департаментскаго сдѣлается департаментскимъ по содержанію, по характеру и по назначенію. Но пока далеко до этого [2]).

---

[1]) Конечно, эти перемѣнные расходы составляютъ для департамента повинность, и объ его собственномъ бюджетѣ можетъ быть рѣчь лишь съ развитіемъ факультативныхъ сантимовъ. Къ закону приложены двѣ табели, дающія исчерпывающее перечисленіе расходовъ постоянныхъ и перемѣнныхъ. Къ первымъ отнесено содержаніе префектовъ, секретарей, совѣтниковъ префектуры, супрефектовъ, расходы по народному образованію, содержаніе судебныхъ мѣстъ разныхъ категорій и инстанцій и т. д. (ст. 33 и tableau № V); ко вторымъ принадлежатъ: содержаніе зданій префектуръ и супрефектуръ, нѣкоторые расходы по народному образованію, дѣтскіе пріюты, тюрьмы и др. (ст. 34 и tableau VI). Что обѣ эти категоріи образуютъ лишь двѣ, формально обособленныя, отрасли государственныхъ расходовъ, видно съ наглядностью изъ того, что законъ распредѣляетъ между ними одно постоянное количество сантимовъ (именно, 16), указывая, сколько именно изъ нихъ должно иттн въ каждомъ департаментѣ на постоянные—и сколько на перемѣнные расходы. Бюджетъ послѣднихъ предлагается разсмотрѣнію департаментскихъ совѣтовъ.

[2]) Начиная съ бюджета 1808 года (законъ 15—25 сентября 1807 года. Duvergier, t. XVI) и вплоть до конца Имперіи, финансовые законы перестаютъ упоминать не только о факультативномъ самообложеніи департаментовъ, но даже о вотированіи добавочныхъ сантимовъ (на перемѣнные расходы) департаментскими совѣтами и о принадлежащемъ имъ контролѣ расходованія этихъ сантимовъ. Бюджеты 1808 и 1809 г. (зак. 25 ноября—5 дек. 1808; ib.) ограничиваются опредѣленіемъ числа добавочныхъ сантимовъ, предназначаемыхъ на департаментскіе расходы, перемѣнные и постоянные; распредѣленіе этихъ сантимовъ (ихъ 17) между двумя названными категоріями дѣлается въ самомъ законѣ. Бюджетъ 1810 г. (зак. 15 янв. 1810; Duvergier, t. XVII) постановляетъ, что число сантимовъ остается, сравнительно съ 1809 г., безъ перемѣны, и что распредѣленіе ихъ между департаментами будетъ сдѣлано правительствомъ (ст. 15). Въ законѣ 20 апр. 1810 г., установляющемъ обложеніе на 1811 г. (Loi contenant le budget de l'État pour 1810, et la fixation des contributions pour 1811), повторяется, что на покрытіе департаментскихъ расходовъ предназначено 17 сантимовъ; причемъ, распредѣленіе и пріуроченіе продукта этихъ

§ 3.

Спустя шесть лѣтъ—другая новизна, столь же важная, столь же богатая послѣдствіями. Императорскимъ декретомъ 9 апрѣля 1811-го года государство уступило департаментамъ, округамъ и общинамъ безвозмездно и въ полную собственность національныя зданія, которыя были въ этотъ моментъ заняты администраціей, судами и вѣдомствомъ народнаго просвѣщенія [1]). На основаніи этого декрета, департаменты сдѣлались собственниками цѣлаго ряда зданій, пріуроченныхъ къ разнымъ отраслямъ государственнаго управленія, но которыхъ содержаніе, какъ мы знаемъ, и раньше было возложено на департаменты (такъ наз. перемѣнные расходы): назовемъ отели префектуры, трибуналы, жандармскія казармы, тюрьмы и дома заключенія и др. Декретъ вовсе не предоставлялъ департаментамъ свободнаго завѣдыванія этими новыми имуществами; напротивъ, расходы по содержанію зданій продолжали составлять повинность департаментовъ; мотивъ мѣропріятія заключался не въ желаніи облагодѣтельствовать и не въ щедрости, а просто въ мысли окончательно перенести съ государственнаго на департаментскіе бюджеты расходы по содержанію и ремонту всѣхъ упомянутыхъ зданій. Хотя,

---

17 сантимовъ къ соотвѣтствующимъ предметамъ расхода будетъ сдѣлано правительствомъ (art. 5.... La répartition et l'application du produit des dix-sept centimes au paiement des dépenses auxquelles il est destiné seront faites par le Gouvernement...). Законъ 15 іюля 1811 г. (Titre V. Fixation des contributions de 1812) повторяетъ эти постановленія. При такомъ порядкѣ вещей, при такой централизаціи расходованія департаментскихъ фондовъ, роль департ. совѣтовъ чрезвычайно умалялась, отмѣченныя въ текстѣ начала оказывались мертвой буквой. Но какое это могло имѣть значеніе въ эпоху полнаго развитія системы Наполеона, когда Римъ, Брюссель и Гамбургъ были простыми французскими префектурами? Голосъ критики раздастся лишь послѣ Ватерлоо.

[1]) 9 avril 1811. Décret portant concession gratuite aux départemens, arrondissemens et communes, de la pleine propriété des édifices et bâtimens nationaux actuellement occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique. Duvergier, t. XVII, p. 378.

такимъ образомъ, новая собственность эта не только не обогащала департамента, а скорѣе составляла для него тягостное бремя, но важно было то, что департаментъ оказался собственникомъ, чѣмъ былъ сдѣланъ рѣшительный шагъ къ признанію его юридическимъ лицомъ. Декретъ 1811 года еще не создаетъ юридической личности департамента, но въ немъ заключается ея зародышъ; окончательное регулированіе этого вопроса, также какъ и права факультативнаго самообложенія принадлежало будущему.

Еще болѣе значительное расширеніе — во всякомъ случаѣ, гораздо болѣе важное для дальнѣйшаго развитія департамента и его интересовъ — послѣдовало въ компетенціи департаментскаго совѣта, благодаря другому декрету того же 1811 года,—декрету, положившему начало департаментской системѣ путей сообщенія перечисленіемъ цѣлаго ряда шоссейныхъ дорогъ изъ императорскихъ въ департаментскія [1]).

[1]) 11 décembre 1811. Décret contenant réglement sur la construction, la réparation et l'entretien des routes. Всѣ дороги (routes) Имперіи подраздѣляются на императорскія и департаментскія (ст. 1). Департаментскими признаются бывшія императорскія дороги 3-го класса, не внесенныя въ общій списокъ императорскихъ дорогъ, приложенный къ декрету (ст. 3). Вмѣстѣ съ фискомъ, департаменты несутъ расходы по сооруженію и содержанію императорскихъ дорогъ 3-го класса (ст. 6); вмѣстѣ съ округами и общинами—расходы по дорогамъ департаментскимъ (ст. 7). Подобно декрету 9-го апрѣля, настоящій декретъ является, въ общемъ, мѣропріятіемъ финансовымъ; онъ переноситъ съ государства на департаменты, округа и общины часть финансоваго бремени, не поступаясь, однако, правами центральной власти. Дѣйствительно, ей, попрежнему, принадлежитъ послѣднее слово во всѣхъ вопросахъ, касающихся сооруженія и содержанія „департаментскихъ" дорогъ (ст. 16). Зато, департаментскимъ совѣтамъ широко отмежевана совѣщательная дѣятельность. Имъ предоставлено высказываться: о необходимости упраздненія департаментскихъ дорогъ, или ихъ перечисленія въ сельскія (chemins vicinaux) и обратно; о необходимыхъ починкахъ; о положеніи работъ, разрѣшенныхъ прежними законами и созданныхъ для этого средствахъ; о плантажныхъ работахъ (ст. 13); департаментскіе совѣты разсматриваютъ ходатайства округовъ, общинъ, частныхъ лицъ и ассоціацій относительно сооруженія, перестройки и содержанія департаментскихъ дорогъ и рѣшаютъ вопросы о полезности требуемыхъ работъ, о распредѣленіи расходовъ между заинтересованными и пр. (ст. 18).

Въ такомъ видѣ завѣщаны были департаменты Реставраціи. Рядомъ съ ихъ основнымъ характеромъ территоріальныхъ дѣленій, созданныхъ для удобствъ государственнаго управленія, уже намѣчаются слабыя очертанія территоріальныхъ мѣстныхъ союзовъ со свойствами юридическаго лица и публично-правовыми полномочіями обложенія на мѣстныя нужды и завѣдыванія ими, въ предѣлахъ закона и подъ надзоромъ центральной власти.

§ 4.

Административный механизмъ Франціи, налаженный Консульствомъ и Имперіей, пришелся по вкусу Людовику XVIII и его первому министру внутреннихъ дѣлъ, аббату Монтескіу. Хотя мысль видоизмѣнить этотъ строй въ духѣ возвращенія къ старому порядку и имѣла сторонниковъ среди роялистовъ [1]), и руководящая монархическая литература была благопріятна децентрализаціи, но правительство ничуть не думало, во имя отвлеченныхъ мотивовъ, отказываться отъ практически удобной и усвоенной уже населеніемъ системы. По извѣстному выраженію, Бурбоны „улеглись въ постель Наполеона“ [2]).

За все время Реставраціи (1814—1830) не только не было сдѣлано какого-либо преобразованія въ мѣстномъ управленіи, но даже элементы законодательства о департаментахъ, различные по духу и не всегда гармонировавшіе

Труды совѣтовъ, вмѣстѣ съ заключеніемъ префекта и замѣчаніями инженера, поступаютъ, черезъ дирекцію путей сообщенія, въ министерство внутр. дѣлъ, и, по докладу министра, дѣлается окончательное постановленіе (ст. 14, 16, 21). Исполненіе работъ поставлено, въ извѣстной степени, подъ контроль департаментскихъ совѣтовъ (ст. 25—27). См. Duvergier, t. 17.

¹) Thureau-Dangin. Royalistes et républicains. 2 éd. 1888. p. 257.

²) „Даже не давъ себѣ труда перемѣнить простыни“, острилъ позже Э. Лабулэ. Вполнѣ естественно было, что Бурбоны оцѣнили по достоинству систему, въ которой централизація до-революціонной Франціи получила техническую отдѣлку и расширеніе, согласно съ новыми требованіями. См. Taine, Le régime moderne, t. II, 245—248.

съ закономъ 28-го плювіоза, о которыхъ мы говорили выше, не были слиты въ одно стройное цѣлое.

Инструкціи префектамъ съ самаго же начала воспроизводятъ главныя линіи циркуляровъ Имперіи [1]). Характеру департаментскихъ совѣтовъ, повидимому, не суждено было измѣниться. Наступило, впрочемъ, мгновеніе, — правда, чрезвычайное — когда этимъ совѣтамъ неожиданно предоставлены были огромныя полномочія; случилось это послѣ бѣгства Наполеона съ острова Эльбы, во время его тріумфальнаго не столько похода, сколько шествія по французской территоріи [2]). Намъ важно отмѣтить эту идею предоставленія департаментскимъ совѣтамъ чрез-

---

[1]) См. циркуляръ аббата de Montesquiou, министра внутреннихъ дѣлъ, въ сентябрѣ 1814 года. Rondonneau, t. II, 318.

[2]) 11 mars 1815. Ordonnance du Roi concernant la convocation et la permanence des conseils généraux des départemens. Duvergier, t. XIX, p. 436. Статья 2-я этого указа поручала департаментскимъ совѣтамъ организацію національной гвардіи и отрядовъ добровольцевъ Ст. 3 ввѣряетъ имъ полномочія болѣе общаго характера. (Art. 3. Ils sont autorisés à prendre toutes autres mesures de salut public que les circonstances ou les localités pourront leur suggérer, à la charge de communiquer leurs délibérations aux préfets). Разумѣется, всѣмъ вообще мѣстнымъ властямъ рекомендовалось дѣйствовать съ полнымъ единодушіемъ и патріотизмомъ (ст. 4).

Циркуляромъ 12 марта департаментскимъ совѣтамъ было разрѣшено обращать на военныя нужды суммы, предназначавшіяся на мѣстные расходы. (Rondonneau, ib., 320). Новый циркуляръ аббата Монтескіу, отъ 16-го марта, обнаруживаетъ, какъ будто, нѣкоторое колебаніе. Министръ считаетъ нужнымъ напомнить, что „администрація, исполненіе законовъ и чрезвычайныя мѣры, какъ и раньше, должны принадлежать префектамъ“, но они могутъ передавать ту или другую изъ этихъ функцій лицамъ по ихъ усмотрѣнію, особенно же членамъ департ. совѣтовъ. Итакъ, первая роль должна принадлежать префектамъ; однако, въ томъ же циркулярѣ департаментскимъ совѣтамъ ставится въ обязанность не только дѣлать все возможное для возбужденія храбрости въ населеніи, но и сообразоваться съ дѣйствіемъ сосѣднихъ департаментовъ. Поэтому, совѣтамъ разрѣшается сноситься между собой и даже составлять федерацію въ интересахъ обороны („former une sorte de fédération des pays prochainement menacés contre les rebelles qui s'avanceraient vers eux“). Словомъ, деп. совѣты, вмѣстѣ съ военными властями и префектами, должны взять на себя защиту территоріи и отраженіе враговъ отечества и хартіи. Rondonneau, ib., 321—3.

вычайной власти въ исключительныхъ политическихъ обстоятельствахъ. Идея эта не затерялась, она даже нашла себѣ, значительно позже, выраженіе въ законѣ [1]).

Съ вторичнымъ возвращеніемъ Бурбоновъ машина была вновь заведена по-старому. Можно констатировать лишь нѣсколько болѣе напряженную дѣятельность департаментскихъ совѣтовъ,—что было вызвано занятіемъ территоріи войсками державъ и, связаннымъ съ ликвидаціей войны, огромнымъ увеличеніемъ расходовъ.

Программа занятій департаментскихъ совѣтовъ остается та-же, что была раньше Реставраціи [2]). Насчетъ замѣщенія свободныхъ вакансій въ этихъ совѣтахъ министръ напоминаетъ префектамъ, что предписанное закономъ представленіе двойного числа кандидатовъ избирательными коллегіями департамента и округовъ не должно имѣть мѣста, если замѣщеніе вакансій уже произошло т.-е. путемъ правительственнаго назначенія [3]). И, слѣдуя въ этомъ отношеніи практикѣ Имперіи, министръ предлагаетъ префектамъ представить ему непосредственно по три кандидата на вакансію, т.-е. изъ двухъ возможныхъ системъ онъ предпочелъ какъ разъ ту, которая устраняла всякое участіе мѣстнаго общества въ выборѣ его представителей.

§ 5.

Въ департаментскомъ бюджетѣ попрежнему главное мѣсто занимаютъ расходы перемѣнные, т.-е. расходы государственные, покрывавшіеся добавочными сантимами, вотированными департаментскими совѣтами, которымъ и представлялся годичный отчетъ по ихъ израсходованію [4]).

---

[1]) Зак. 15 февр. 1872 г. (такъ наз. loi Tréveneuc).

[2]) См. циркуляръ 20 марта 1816 г. (Rondonneau, ib., 323—4).

[3]) Циркуляръ 6 апрѣля 1816 г. Министръ (Vaublanc) имѣетъ въ виду регламентъ 13 мая 1806 г. (ст. 32), о которомъ была рѣчь выше (см. стр. 68 прим.).

[4]) Вотъ какъ перечислены предметы этихъ „перемѣнныхъ“ расходовъ (dépenses variables ordinaires et extraordinaires) въ одномъ изъ министер-

Но теперь среди этихъ „перемѣнныхъ“ расходовъ появляются, напр., рядомъ съ жандармскими казармами и тюрьмами, и расходы на департаментскія дороги, т.-е. на дороги, отнесенныя изъ бюджета путей сообщенія къ бюджету департаментскому. Такого рода уступка явилась прологомъ къ развитію одной изъ важнѣйшихъ отраслей департаментскаго хозяйства.

Какъ въ первые годы Имперіи, департаментамъ предоставляется облагаться факультативно добавочными сантимами [1]). Этими добавочными сантимами могутъ быть покрываемы какъ „перемѣнные“ расходы. такъ и другіе, на предметы департаментскаго интереса. Можно сказать, что, пока, и эти факультативные сантимы являются не столько земскимъ рессурсомъ, которымъ мѣстное общество свободно распоряжается по своему усмотрѣнію на свои нужды, сколько вспомогательнымъ фондомъ, призваннымъ, вмѣстѣ съ обычными добавочными сантимами, покрывать прежде всего расходы перемѣнные; лишь то, что останется по исполненіи этой повинности, пойдетъ на нужды департамента въ прямомъ смыслѣ слова.

Роль этихъ земскихъ расходовъ и, вообще, положеніе департаментовъ отражаются, какъ въ зеркалѣ, въ бюджетныхъ законахъ эпохи. Возьмемъ, напр., бюджетъ на 1817-ый годъ [2]). § II главы V (прямые налоги) содержитъ

скихъ циркуляровъ 1814 года: дѣтскіе пріюты, расходы католическаго культа (dépenses du culte catholique diocésain), сооруженіе и ремонтъ зданій префектуръ, супрефектуръ, трибуналовъ, тюремъ, домовъ заключенія, депо нищихъ, жандармскихъ казармъ и др.; наконецъ, департаментскія дороги. Rondonneau, ib., p. 550. Относительно различія перемѣнныхъ и постоянныхъ расходовъ см. выше стр. 77—78.

[1]) Начиная съ 1816 года (28 avril—4 mai 1816. Loi sur les finances, art. 35; Duvergier, t. XX. p. 343 etc.) факультативные сантимы вновь – и, на этотъ разъ, ужъ навсегда — появляются въ системѣ департаментскихъ финансовъ. Число ихъ установлено въ 5 (maximum), и основой ихъ исчисленія являются лишь два первыхъ прямыхъ налога (contributions foncière, personnelle et mobilière). Расходуются они, разумѣется (также, впрочемъ, какъ и сантимы перемѣнные), согласно бюджету, установленному департаментскимъ совѣтомъ. Въ отношеніи сантимовъ перемѣнныхъ и факультативныхъ деп. совѣты заняли такимъ образомъ свою прежнюю позицію, изъ которой они были выбиты практикой Имперіи, послѣ 1806 г.

[2]) Duvergier, t. XXI. Зак. 25—26 марта 1817 г.

постановленія о добавочныхъ сантимахъ, предназначенныхъ на расходы департаментскіе. Изъ числа добавочныхъ сантимовъ, которые вообще присоединяются къ основной массѣ земельнаго и личнаго налоговъ, четырнадцать предназначены на департаментскіе расходы постоянные, общіе и перемѣнные (les dépenses départementales fixes, communes et variables; art. 52). Расходы постоянные и общіе [1]) образуютъ одну категорію; перемѣнные—другую. На каждую изъ этихъ двухъ категорій отнесено по шести сантимовъ. Согласно знакомой уже намъ системѣ, продуктъ шести сантимовъ первой категоріи, хотя и предназначенный на расходы номинально департаментскіе [2]), поступаетъ всецѣло въ распоряженіе министра внутреннихъ дѣлъ и расходуется по его ордерамъ на предметы, указанные въ законѣ (ст. 53, § 1). Продуктъ же вторыхъ шести сантимовъ остается въ кассахъ департаментскихъ казначеевъ (receveurs généraux) и идетъ, по требованіямъ префектовъ, на покрытіе перемѣнныхъ расходовъ департамента, на основаніи бюджета, вотированнаго департаментскихъ совѣтомъ и утвержденнаго министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 53, § 2).

Такъ или иначе, нормальнымъ средствомъ покрытія

---

[1]) Подъ расходами общими, отнесенными къ одной категоріи вмѣстѣ съ расходами постоянными, разумѣются расходы, общіе для нѣсколькихъ департаментовъ, какъ, напр., зданія судебныхъ палатъ, округъ которыхъ составлялся изъ этихъ департаментовъ.

[2]) Упомянемъ изъ списка этихъ расходовъ, которые, несмотря на свое названіе департаментскихъ, отнынѣ окончательно потеряли связь съ департаментскимъ бюджетомъ и перешли въ государственный, гдѣ и было ихъ настоящее мѣсто: содержаніе префектовъ, супрефектовъ, секретарей (secrétaires généraux) и совѣтниковъ префектуры; жалованье служащимъ въ канцеляріяхъ префектуръ и супрефектуръ; зданія центральныхъ домовъ заключенія, судебныхъ палатъ (cours royales); пособія въ случаяхъ пожаровъ, наводненій, града и другихъ стихійныхъ причинъ и т. д.

На измѣненія, внесенныя въ порядокъ покрытія департам. расходовъ законами 1816—17 гг. обращено особое вниманіе префектовъ въ министерскомъ циркулярѣ 29 марта 1817 г. Министръ подчеркиваетъ, что многіе расходы (т.-е, именно, „постоянные“) не находятъ уже мѣста въ спеціальномъ департаментскомъ бюджетѣ. Инструкція заключаетъ въ себѣ и схему этого послѣдняго (т.-е. охватывающаго „перемѣнные“ расходы). См. этотъ циркуляръ у Rondonneau, ib., p. 565.

департаментскихъ расходовъ обѣихъ категорій являются указанные 12 сантимовъ, т.-е. продуктъ 12 сантимовъ, прибавляемыхъ къ каждому франку двухъ первыхъ прямыхъ налоговъ. Департаментскіе финансы не имѣютъ иного назначенія, какъ покрывать эти расходы; они восполняютъ государственный бюджетъ, являются его составной частью.

Однако, нормальныхъ средствъ для удовлетворенія нуждъ, питающихся изъ департаментскихъ рессурсовъ, можетъ оказаться недостаточнымъ. Въ виду этого установленъ, во-первыхъ, такъ называемый общій фондъ [1]), который

[1]) Ib., ст. 53, 3°. Еще законъ 15-го фримера 6-го года = 5 дек. 1797 г. (Loi qui établit un mode pour l'imposition et le payement des dépenses administratives et judiciaires. Batbie et Vuatrin, Lois administratives etc., 164—166), создавая добавочные сантимы на департаментскіе расходы (ст. 9), облагаетъ департаменты пятью добавочными сантимами, для образованія фонда, имѣющаго назначеніемъ, между прочимъ, приходить на помощь департаментамъ, которымъ не хватило бы на ихъ расходы разрѣшеннаго ст. 9-ой максимума въ 10 добавочн. сантимовъ (ст. 10, § 1). Уже въ слѣдующемъ году фондъ этотъ получаетъ названіе общаго (fonds commun des départements), но онъ существуетъ параллельно съ особымъ дополнительнымъ фондомъ (fonds de supplement; оба эти фонда образуются изъ спеціальныхъ добавочныхъ сантимовъ), и къ нему прибѣгаютъ (для покрытія департаментскихъ дефицитовъ) лишь по исчерпаніи нормальныхъ сантимовъ и вспомоществованія изъ дополнительнаго фонда. См. 11 frimaire an VII = 1 déc. 1798. Loi qui détermine le mode administratif des recettes et dépenses départementales, municipales et communales, ib. 169. Замѣтимъ, что на основаніи этихъ законовъ (VI и VII г.) общій фондъ служитъ также и для восполненія недоимокъ въ поступленіяхъ, точнѣе, для замѣщенія суммъ, не поступившихъ фактически благодаря сложеніямъ, скидкамъ и пр. Это такъ наз. fonds de non-valeurs. Послѣ VIII года и въ эпоху Имперіи, общій фондъ продолжалъ существовать именно въ этомъ послѣднемъ своемъ значеніи (причемъ департаментскіе взносы свелись къ двумъ сантимамъ), и когда въ 1812 году возникъ вопросъ о покрытіи департаментскихъ дефицитовъ путемъ обложенія общинъ (въ размѣрѣ 5% ихъ доходовъ), Госуд. Совѣтъ предложилъ, вмѣсто подобной мѣры, вернуться къ традиціи закона VII года (формально не отмѣненнаго). См. 31 sept. 1812. Avis du Conseil d'État sur un rapport du ministre de l'intérieur relatif aux budgets départémentaux pour l'exercice de 1812. Duvergier, t. XVIII.

Реставрація, возстановивъ факультативное обложеніе и значеніе департ. совѣтовъ, согласно началамъ 1800—1805 г., возстановила и общій фондъ. Ст. 24 зак. 1816 г. (Loi sur les finances. 28 avril = 4 mai 1816; Duvergier, t. XX), предоставляетъ изъ 12 добавочныхъ сантимовъ, разрѣ-

образуется изъ двухъ остающихся свободными добавочныхъ сантимовъ (какъ мы видѣли, ихъ было четырнадцать). Изъ этого фонда правительство приходитъ на помощь департаментамъ, которымъ не хватило бы на покрытіе ихъ перемѣнныхъ расходовъ обычныхъ шести сантимовъ.

Во-вторыхъ, недостатокъ средствъ можетъ быть восполненъ факультативными сантимами, которые, въ извѣстныхъ предѣлахъ, предоставлено, какъ мы знаемъ, вотировать департаментскимъ совѣтамъ, какъ на расходы „перемѣнные", такъ и на предметы мѣстной пользы [1]). Обращеніе къ общему фонду остается крайней мѣрой; помощь приходитъ изъ этого источника лишь тогда, когда исчерпаны сантимы обычные и факультативные. Иными словами, сантимы послѣдней категоріи, чисто земскіе по происхожденію и, казалось бы, назначенію, разсматривались государствомъ какъ одно изъ средствъ покрытія его расходовъ въ департаментахъ.

Несмотря на это, въ томъ же бюджетѣ 1817-го года можно видѣть симптомы успѣховъ, сдѣланныхъ земской идеей послѣ 28-го плювіоза и распознать зародыши, способные къ дальнѣйшему развитію.

Въ числѣ „перемѣнныхъ" расходовъ, иными словами, среди предметовъ спеціальнаго департаментскаго бюджета [2]), мы видимъ теперь не только департаментскія шоссе и

шенныхъ ст. 23,—два въ распоряженіе министра внутр. дѣлъ, для субсидій департаментамъ, которымъ не хватаетъ на ихъ расходы продукта добавочныхъ сантимовъ.

[1]) См. примѣч. на стр. 84.

[2]) Т.-е. бюджета, который составлялся префектомъ, вотировался департаментскимъ совѣтомъ и окончательно утверждался министромъ внутреннихъ дѣлъ. Конечно, преобладающее значеніе и въ этомъ бюджетѣ имѣютъ расходы общегосударственнаго значенія, возложенные государствомъ на департаменты (сооруженіе или наемъ, а также ремонтъ цѣлаго ряда департаментскихъ зданій: префектуръ, трибуналовъ, жандармскихъ казармъ, тюремъ и др.; пріобрѣтеніе и поддержаніе инвентаря для нѣкоторыхъ изъ этихъ зданій и т. д.). Тѣмъ не менѣе, внесеніе этихъ расходовъ въ департаментскій бюджетъ представлялось выгоднымъ для плательщиковъ податей, представителямъ которыхъ, такъ или иначе, принадлежалъ извѣстный контроль. Не даромъ, позже, департаментскіе совѣты неоднократно высказывались противъ мысли отнести эти расходы къ бюджету государственному.

другія дороги мѣстнаго значенія, не только дѣтскіе пріюты, но также поощренія и вспомоществованія обществамъ земледѣлія, садоводамъ, ветеринарамъ; департаментскіе долги, пріобрѣтенія и другія сдѣлки, и общую рубрику непредвидѣнныхъ расходовъ (ib. ст. 53, 2°). Передача департаментамъ въ собственность зданій, обязанность нести расходы по содержанію дорогъ и пр. начали приносить плоды: департаменты были поставлены въ необходимость совершать разнаго рода гражданскія сдѣлки, участвовать въ гражданскомъ оборотѣ въ качествѣ юридическихъ лицъ, хотя Государственный Совѣтъ и колебался признать за ними этотъ характеръ.

§ 6.

Какъ бы то ни было, департаментскій совѣтъ является пока, прежде всего, вспомогательнымъ элементомъ администраціи префектовъ. Хотя цѣльность системы 28-го плювіоза уже нарушена, и нельзя отрицать извѣстныхъ зародышей мѣстной автономіи, но совѣтъ этотъ походитъ скорѣе на совѣщательный органъ при префектѣ, представителѣ исполнительной власти въ департаментѣ, какъ части французской территоріи,—чѣмъ на органъ департамента, какъ самоуправляющагося земскаго союза.

Призванные контролировать дѣятельность префекта по исполненію департаментскаго бюджета и выражать передъ правительствомъ нужды и желанія населенія, департаментскіе совѣты не могли быть на высотѣ этой задачи при той организаціи, какую они получили въ началѣ XIX-го вѣка, и которая была удержана Бурбонами. Задачи совѣта не могли выполняться съ достаточной независимостью и полнотою гласными, назначавшимися правительствомъ, по представленію префектовъ. Это противорѣчіе между задачей департаментскихъ совѣтовъ и ихъ организаціей многими сознавалось [1]); неудачная попытка его

---

[1]) Какъ заявлялъ совѣтъ департамента Aude въ сессіи 1819 г. „l'institution des Conseils généraux, telle qu'elle existe aujourd'hui, n'est plus en

устранить составляетъ, съ политической точки зрѣнія, главный моментъ въ судьбахъ французскаго мѣстнаго управленія въ эпоху Реставраціи; намъ предстоитъ подробно познакомиться съ этимъ эпизодомъ. Въ настоящее время это противорѣчіе, эта аномалія представляется какимъ-то парадоксомъ, загадкой. Какъ, при столь прославленной склонности французскаго ума къ симметріи, не видѣть и не понять, что если депутаты, призванные контролировать дѣятельность правительства во всемъ ея объемѣ и вотировать государственный бюджетъ, избираются гражданами, а не назначаются короной, то логически несообразно примѣнять иной порядокъ къ образованію департаментскихъ совѣтовъ, контролирующихъ, въ болѣе тѣсномъ масштабѣ, дѣятельность правительственнаго агента-префекта? Хотя это и можетъ казаться нарушеніемъ логическаго закона: in majori minus, но, повидимому, правильное объясненіе этой аномаліи будетъ таково: то, что намъ представляется противнымъ началу представительства интересовъ, является соблюденіемъ другого принципа: начала раздѣленія властей. То, что обязательно для организаціи власти законодательной, непримѣнимо къ власти исполнительной, однимъ изъ звеньевъ которой является департаментская администрація. Какъ скоро заходитъ рѣчь объ ея устройствѣ, приходится считаться прежде всего вотъ съ чѣмъ: отвѣтственность исполнительной власти влечетъ за собой съ логической необходимостью единство исполненія (столь важное и для національнаго единства, и, вообще, для интересовъ защиты и охраненія всякаго рода) — единство, выражающееся въ строгой іерархіи властей и въ централизаціи. Въ рамкахъ этой логики нѣтъ мѣста независимымъ

---

harmonie avec le système constitutionnel; leurs attributions ne sont pas assez indépendantes pour procurer le bien qu'il est permis d'en attendre". Поэтому, необходима реформа, которая усилила бы власть и контроль совѣтовъ въ мѣстныхъ дѣлахъ. Analyse des procès-verbaux des conseils-généraux de dép., 1819, p. 7. Подобныхъ заявленій много можно встрѣтить въ департаментскихъ ходатайствахъ за эти годы.

мѣстнымъ совѣтамъ; а такъ какъ ихъ независимость является неизбѣжнымъ постулатомъ, разъ желательно успѣшное выполненіе поставленныхъ имъ задачъ, то противорѣчіе — между организаціей и ролью совѣтовъ — оказывается неразрѣшимымъ.

Правда, въ запасѣ своихъ политическихъ традицій французы могли бы найти кое-что для разрѣшенія этого противорѣчія: мы имѣемъ въ виду не провинціальныя вольности дореволюціонной Франціи, и не планы реформаторовъ кануна 1789-го года, а раздѣлявшуюся Учредительнымъ Собраніемъ идею муниципальной власти (pouvoir municipal) и различія задачъ, ей собственно принадлежащихъ, отъ задачъ, на нее возлагаемыхъ; идею, которая можетъ быть приложена не только къ общинѣ, но и къ болѣе крупнымъ территоріальнымъ единицамъ, и спасти ихъ изъ тенетъ іерархіи, и которая съ такой смѣлостью была усвоена Бельгіей послѣ ея революціи 1830 года [1]). Такъ могло бы быть, еслибы вообще представлялась надобность въ теоретическомъ обоснованіи департаментской реформы. Но, какъ ни любятъ люди теоретизировать, они сознательно и безсознательно побуждаются къ этому почти всегда своими нуждами и страстями; причемъ изъ первыхъ рождаются теоріи болѣе дѣловыя, а изъ вторыхъ — скорѣе блестящія. Фактъ тотъ, что во Франціи первой трети XIX-го вѣка не было элементовъ населенія, которые могли и желали бы произвести давленіе въ духѣ земской реформы. Какъ прекрасно писалъ Барантъ въ 1821 г.: „не надо удивляться тому, что Франція... спустя семь лѣтъ послѣ того, какъ ея правительство перестало быть абсолютнымъ, сохраняетъ, безъ всякаго недовольства со стороны народа, весь исполнитель-

---

[1]) Бельгійская конституція 7-го февраля 1831 года гарантировала самоуправленіе общинъ и провинцій статьей 31-ой, помѣщенной въ раздѣлѣ о властяхъ (Titre III.—Des pouvoirs. Art. 31. Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution). Относительно идеи pouvoir municipal см. изслѣдованіе Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, часть I-я, гл. III-я.

ный механизмъ этого правительства. Разъ всякій можетъ располагать свободно своей личностью, имуществомъ, трудомъ, то ему не приходится особенно терпѣть отъ бóлѣе или мéнѣе благоразумнаго завѣдыванія мѣстными интересами... [1]).

Если, благодаря конституціонному режиму эпохи Реставраціи, реформа мѣстнаго управленія не могла стать злобой дня, то, все же, соображенія партійной политики могли ее выдвинуть, преувеличивъ ея значеніе. Мы видѣли уже, что правительство Бурбоновъ ревниво держалось системы, завѣщанной Имперіей; идея возстановить „старый порядокъ" на словахъ, т.-е. переименовавъ префектовъ въ интендантовъ, или на дѣлѣ — возстановивъ провинцію, была не болѣе какъ вздорной бредней, пугаломъ, не имѣвшимъ никакого эффекта; тѣмъ не менѣе, вопросъ о реформѣ организаціи департаментскихъ совѣтовъ дождался своей очереди и если онъ былъ оставленъ безъ разрѣшенія, то никакъ не вслѣдствіе отсутствія къ нему теоретическаго или практическаго интереса, а какъ разъ наоборотъ, вслѣдствіе чрезмѣрнаго его осложненія разными принципіальными соображеніями и преувеличеннаго значенія, какое получили партійныя страсти и лозунги въ обсужденіи реформы, весьма скромной по объему и предлагавшей, въ сущности, измѣненіе довольно невиннаго характера: избраніе земскихъ гласныхъ ограниченнымъ числомъ избирателей изъ еще болѣе ограниченнаго числа крупнѣйшихъ плательщиковъ, вмѣсто назначенія ихъ правительствомъ, по представленію префектовъ.

---

[1]) De Barante. Des communes et de l'aristocratie, p. 14—15.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Борьба за выборное начало при Реставраціи.

———

§ 1. Роялисты и децентрализація.—§ 2. Первыя атаки на централизацію.—§ 3. Попытки реформъ. Проектъ Симеона. — § 4. Проектъ Мартиньяка.—§ 5. Его оцѣнка парламентскими коммиссіями.—§ 6. Мѣстные выборы и оппозиція.—§ 7. Торжество роялистовъ.

§ 1.

Съ паденіемъ первой Имперіи и съ организаціей конституціонной монархіи Бурбоновъ политическая трибуна пріобрѣтаетъ во Франціи вновь свое былое значеніе. Эта трибуна, свидѣтельница тріумфовъ Мирабо, Барнава, Верньо и сколькихъ иныхъ! должна была прославить новое поколѣніе ораторовъ.

Вопросъ о централизаціи, нападки на нее во имя различныхъ интересовъ, а иногда и принциповъ; ея защита, во имя другихъ принциповъ и другихъ интересовъ,—не замедлили сдѣлаться одной изъ живыхъ темъ политическихъ дебатовъ.

Для людей, ставшихъ героями дня, для вернувшихся изъ-за границы эмигрантовъ и для всѣхъ, думавшихъ съ ними заодно, административный строй новой Франціи, вмѣстѣ съ другими порожденіями Революціи и Имперіи, являлся предметомъ злой критики. Тѣ, кто стояли у вла-

сти, оцѣнили всѣ удобства и выгоды машины, построенной первымъ консуломъ, и рѣшили сохранить ее безъ всякихъ колебаній. Но въ рядахъ роялистовъ-политикановъ относились враждебно не только къ равенству, этому опасному предразсудку вольнодумцевъ, но и къ единообразію, ради котораго безцвѣтные, геометрически задуманные департаменты, эти клочки территоріи безъ роду безъ племени, стали на мѣсто историческихъ провинцій, столь колоритныхъ, столь богатыхъ традиціями и пергаментными доказательствами старины, былой славы и процвѣтанія. Въ Революціи нашли могилу одинаково: королевская корона, хартіи сословныя и хартіи провинціальныя. Съ возвращеніемъ Бурбоновъ, съ возстановленіемъ монархической и дворянской Франціи, не должна ли была воскреснуть и Франція провинціальная? Безнадежная химера! Дѣловые, положительные результаты Великой революціи слишкомъ вошли въ кровь народа, Франція 1814 г. была совершенно другой страной, чѣмъ Франція 1788 г. Идеалы крайнихъ „реставраторовъ“ должны были въ началѣ же оказаться утопіей; съ самаго же начала практическая политика французскаго правительства должна была приспособиться къ настроеніямъ и требованіямъ новаго общества [1]).

Отсюда для крайнихъ роялистовъ разочарованіе; отсюда оппозиція крайней правой. Послѣ неудачныхъ попытокъ компромисса съ „новымъ“ духомъ, торжество реакціи привело очень быстро къ катастрофѣ 1830 года.

При такомъ положеніи вещей, проповѣдь децентрализаціи, критика режима 28-го плювіоза въ устахъ роялистовъ естественно возбуждала сомнѣнія и вызывала отпоръ среди династическихъ либераловъ.

Ясно было, что крайніе роялисты мечтали объ реор-

---

[1]) Уже первый по времени министръ внутреннихъ дѣлъ Людовика XVIII-го, аббатъ Монтескіу (l'abbé François-Xavier .. duc de Montesquiou Fézensac), бывшій въ 90-хъ годахъ и при Наполеонѣ агентомъ Бурбоновъ во Франціи, не удовлетворялъ крайнихъ роялистовъ. Они считали слишкомъ умѣренной его программу: „король пришелъ не наказывать, а предать забвенію Революцію“. См. Biographie universelle.

ганизаціи мѣстнаго управленія, благопріятной помѣстному дворянству [1]); противъ такой децентрализаціи либералы должны были выступить защитниками централизаціи [2]).

И обратимъ вниманіе на слѣдующее. Симпатіи роялистовъ къ мѣстнымъ „вольностямъ" очень способствовали созданію предразсудка, державшагося во Франціи все XIX-е столѣтіе, что будто децентрализація —идея реакціонная; будто централизація—дѣтище революціи, которое надо защищать отъ посягательствъ ея враговъ.

Позже, монархисты дали цѣлый рядъ искреннихъ и талантливыхъ защитниковъ мѣстнаго самоуправленія; особенно, монархисты тѣхъ оттѣнковъ, которые не находились у власти. Но надо сознаться, что въ 1814—1830 годахъ, т.-е. когда Франція имѣла королей чистой пробы, роль самыхъ усердныхъ роялистовъ въ вопросѣ о ре

---

[1]) Едва собралась знаменитая Chambre introuvable, какъ одинъ изъ ультрароялистовъ заявилъ о необходимости децентрализаціи (Рѣчь депутата Barthe-Lebastrie 13 января 1816 г.). Затѣмъ, рѣчь заводилась неоднократно на эту тему. Корифеи партіи, какъ Корбьеръ, де Бональдъ, Ла Бурдоннэ, Виллель, нападали на централизацію; но, не ограничиваясь нападками, говорили о необходимости общественной іерархіи, о невозможности сочетать монархію съ республиканскимъ единообразіемъ и равенствомъ; а такъ какъ одновременно любимой мечтой роялистовъ было, путемъ пересмотра гражданскаго законодательства, обезпечить дворянство отъ неминуемаго дробленія земельной собственности, то не покажется преувеличеннымъ мнѣніе, что для роялистовъ децентрализація была бы орудіемъ ихъ сословнаго интереса. „Les influences locales renaissant avec les grandes fortunes, la décentralisation avait pour objet de leur livrer l'administration provinciale, pendant que la loi du double vote et la création des grands collèges achevaient d'établir, dans l'ordre politique, une aristocratie de grands propriétaires et de plus imposés". См. Louis Joly. La fédération, seule forme de la décentralisation dans les démocraties. 1866. Въ этомъ любопытномъ сочиненіи, которое намъ придется еще цитировать, авторъ напоминаетъ своимъ современникамъ, какъ понималась децентрализація ультрароялистами при королѣ Людовикѣ XVIII.

[2]) Такъ Паскье (Moniteur 28 марта 1816 г.), Lainé (Mon. 5 апрѣля 1818 г.) возражали противъ нападокъ лидеровъ крайней правой на централизацію. Но, уже съ первыхъ лѣтъ Реставраціи, централизація вызываетъ критику и друзей демократическаго возрожденія Франціи. См. Joly, ib. 28—40. Вообще отношеніе партій къ этому вопросу представляется сложнымъ.

формѣ мѣстнаго управленія оказалась неблагодарной. Выставляя въ началѣ на видъ свою преданность провинціальнымъ вольностямъ, они не только ничего не сдѣлали, находясь у власти, но очень рѣшительно измѣнили дѣлу децентрализаціи, лишь только она была предложена подъ флагомъ самаго скромнаго, самаго умѣреннаго либерализма.

И если оставить въ сторонѣ часто неясную и сбивчивую фразеологію роялистовъ и поискать для ихъ воззрѣній формулу болѣе правдивую и пластическую, мы найдемъ ее, пожалуй, въ слѣдующихъ словахъ Шатобріана:

„Довѣрьте первыя мѣста въ государствѣ истиннымъ друзьямъ законной (легитимной) монархіи. Много ли вамъ ихъ нужно, чтобы спасти Францію? Я требую лишь семь на каждый департаментъ: епископа, командующаго войсками, префекта, королевскаго прокурора, президента превотальнаго суда, начальника жандармеріи и начальника національной гвардіи. Пусть они будутъ преданы Богу и королю; я отвѣчаю за остальное“ [1]).

Крайности реакціи погубили монархію; послѣ 1830 г. легитимизмъ не могъ имѣть шансовъ на успѣхъ, не отдавъ должнаго либерализму въ той или другой степени. Децентрализація окончательно дѣлается однимъ изъ его лозунговъ. Но это—дѣло будущаго; а пока войдемъ въ самое нутро политической лабораторіи Бурбоновъ—прослѣдимъ съ нѣсколькими подробностями судьбы нашего вопроса въ преніяхъ депутатовъ. Въ этихъ преніяхъ мы найдемъ ключъ къ дальнѣйшимъ стадіямъ изучаемаго нами развитія, а также иллюстрацію только-что сдѣланной общей характеристики.

---

[1]) Тирада эта приведена у Vaulabelle, L'histoire des deux Restaurations, t. 4, p. 382. (Авторъ ссылается на извѣстную книгу Шатобріана: „Monarchie selon la Charte“, но ссылка неправильна). Съ гораздо большимъ лаконизмомъ выражена эта государственная мудрость въ слѣдующихъ словахъ Наполеона I: „Avec mes préfets, mes gendarmes et mes prêtres je ferai tout ce que je voudrai!“ См. Henri Martin. Histoire de France depuis 1789. T. III, p. 153. Наполеонъ ставитъ на первомъ мѣстѣ префектовъ, Шатобріанъ—епископовъ; въ этомъ—характерная разница двухъ оттѣнковъ одной и той же мысли.

§ 2.

Выше было изложено съ подробностями, какъ права, предоставленныя департаментскимъ совѣтамъ, были постепенно съужены правительственной практикой Имперіи. Мы видѣли также, что возстановленіе этихъ—правда, скромныхъ—правъ было дѣломъ Реставраціи. Общая характеристика отношенія роялистовъ къ вопросу о положеніи мѣстности было бы неполной, если-бы мы не отмѣтили ихъ иниціативы въ этомъ направленіи. Они завели рѣчь на эту тему еще въ 1815 году, т.-е., когда часть французской территоріи была занята войсками союзныхъ державъ, и совсѣмъ свѣжи были впечатлѣнія бурь 1814—1815 годовъ.

Въ засѣданіи 13 декабря 1815 года палатой депутатовъ обсуждался, между прочимъ, вопросъ о предоставленіи правительству права, не ожидая бюджета на 1816 г., приступить къ сбору $^{4}/_{12}$ прямыхъ налоговъ, руководствуясь окладами 1815 года. По этому поводу, депутатъ-роялистъ Виллель (de Villèle), одинъ изъ наиболѣе дѣловыхъ умовъ партіи, игравшій позже видную политическую роль и ставшій (въ 1821 году) министромъ [1]), сдѣлалъ обзоръ финансоваго законодательства Имперіи, которое постепенно отняло у мѣстныхъ обществъ всякое участіе въ распоряженіи добавочными сантимами, такъ что послѣдніе поступали въ казну наравнѣ съ прочими суммами и служили для покрытія различныхъ расходовъ по усмотрѣнію правительства, безъ всякаго соображенія съ цѣлью, ради которой они были установлены.

„Такимъ образомъ, господа, заявлялъ ораторъ, поступленія всего государства стали сосредоточиваться въ государственномъ казначействѣ; такимъ образомъ, всѣ подробности управленія и финансоваго контроля оказались въ рукахъ министровъ; такимъ образомъ, наши об-

---

[1]) Мэръ Тулузы до 1815 г., онъ быстро сталъ однимъ изъ вожаковъ крайней правой.

щины и департаменты оказались лишенными всякаго вліянія и всякой компетенціи [1]).

Нѣтъ сомнѣнія, что, рисуя финансовую безпомощность мѣстныхъ совѣтовъ, депутатъ нашелъ лучшее доказательство ихъ безпомощности вообще. Затѣмъ, покидая почву спеціальнаго вопроса, на которой возникло это обсужденіе, Виллель далъ картину послѣдствій, какія влечетъ за собой такое сосредоточеніе фондовъ и власти въ центрѣ. „Текущія дѣла до такой степени поглощаютъ все время министровъ, что имъ ужъ некогда сообразить и обдумать какое-либо улучшеніе,—они увлечены потокомъ, ихъ канцеляріи имѣютъ еще больше значенія, чѣхъ они сами, и намъ приходится видѣть съ горечью, что власть,—къ несчастью, отнятая у нашихъ совѣтовъ—городскихъ, сельскихъ, окружныхъ и департаментскихъ, эта власть часто оказывается въ рукахъ мелкихъ канцелярскихъ чиновниковъ (des commis subalternes). При такой системѣ, порывается всякая связь между гражданиномъ и общиной, департаментомъ, убивается интересъ ко всему, что касается мѣстныхъ нуждъ и благосостоянія—въ конецъ расшатывается и безъ того ослабленное чувство патріотизма, деморализація и разложеніе угрожаютъ націи. Разрозненность французовъ, ничѣмъ болѣе не связанныхъ взаимно, благопріятствуетъ всякимъ новаторамъ и смутьянамъ [2]).

Этотъ доводъ (т.-е. что централизація ослабляетъ гражданскія добродѣтели и благопріятна революціямъ), будетъ повторяться на разные лады тысячу разъ въ теченіе столѣтія; точно такъ же, какъ восклицаніе Виллеля: „Опытъ истекающаго (1815) года долженъ ли пропасть для насъ? Никогда администрація не была болѣе центра-

---

[1]) Moniteur, 1815, № 348, p. 1383. Что Виллель былъ правъ, объ этомъ можно судить по даннымъ, приведеннымъ выше. См. стр. 78, прим. 2.

[2]) Эта рѣчь Виллеля 13 дек. 1815 г. была напечатана отдѣльнымъ оттискомъ по постановленію Палаты. Одновременно Виллель требовалъ административныхъ реформъ въ газетѣ „Conservateur“. См. de Neuville. Notice historique sur m. le comte de Villèle. 1855.

лизована: но что изъ этого вышло?“ —будетъ въ свое время примѣнено mutatis mutandis къ разгрому 1870 года.

При обсужденіи бюджета на 1818 годъ, палатѣ депутатовъ пришлось выслушать вновь нападки на систему централизаціи. Дювержье-де-Горанъ указалъ на замедленія и излишніе расходы, связанные съ чрезмѣрной централизаціей. Онъ приводилъ ставшій классическимъ примѣръ постройки, на ремонтъ которой требуется, въ сущности, ничтожная сумма, но она разростается до значительныхъ размѣровъ, благодаря связанной съ централизаціей волокитѣ. Во избѣжаніе недоразумѣній ораторъ оговаривался (опять-таки, типичная оговорка!), что ему и въ мысль не приходитъ возбуждать вопросъ о замѣнѣ единоличныхъ мѣстныхъ властей—коллегіальными, такъ какъ это несогласно ни съ началомъ отвѣтственности министровъ, ни съ необходимостью единсгва дѣйствія въ управленіи. Реформа понималась имъ въ смыслѣ ослабленія опеки и введенія выборовъ въ организацію административныхъ совѣтовъ.

Въ свою очередь, Виллель съ еще большей энергіей, чѣмъ за три года, настаивалъ на необходимости видоизмѣнить характеръ администраціи. „Необходимо, говорилъ онъ, дать престолу опору въ учрежденіяхъ; если онъ останется, какъ теперь, изолированнымъ, онъ можетъ держаться лишь силой...“ Всюду, кромѣ Франціи, общественный порядокъ находитъ оплотъ въ разнообразныхъ корпораціяхъ, союзахъ и т. д.; и нигдѣ немыслимо, чтобы кучка заговорщиковъ, овладѣвъ столицей, могла распоряжаться всѣмъ королевствомъ. „Пока будетъ сохранена нынѣшняя система, и все будетъ завѣдываться изъ центра, мы будемъ принуждены выносить покорно и беззащитно исключительное владычество чиновниковъ канцелярій министерскихъ и префектуръ, такъ какъ именно они, внѣ всякаго сомнѣнія, имѣютъ наибольшее вліяніе на назначенія и постановленія, исходящія, какъ это думаютъ, отъ короля; точно также, придется быть подъ вѣчнымъ страхомъ революцій, такъ какъ, если рѣшительно все дѣлается во Франціи по указкѣ и распо-

ряженіямъ изъ Парижа, то любая партія или узурпаторъ, ставши хозяиномъ Парижа, дѣлается, этимъ самымъ, хозяиномъ всей Франціи“ [1]).

Вопросъ переносился, такимъ образомъ, на политическую почву; и, отмѣтимъ теперь же, взглядъ на децентрализацію, какъ на созданіе мѣстныхъ оплотовъ противъ возможнаго революціоннаго натиска изъ центра (т.-е. Парижа), былъ вполнѣ усвоенъ школой французскихъ децентрализаторовъ въ XIX-мъ столѣтіи; точно такъ же какъ идея необходимости децентрализаціи для прочности монархіи сдѣлалась окончательнымъ достояніемъ монархической мысли во Франціи.

При обсужденіи того же бюджета на 1818 г., была сдѣлана попытка обосновать теоретически, правда, въ болѣе тѣсныхъ рамкахъ, право низшихъ общественныхъ группъ на самостоятельное завѣдываніе своими дѣлами.

Коммиссія, разсматривавшая бюджетъ, проектировала слѣдующее мѣропріятіе, которымъ вводилось, въ сущности, важное новшество въ строй общиннаго управленія: именно, предложена была статья, разрѣшавшая общинамъ, въ случаѣ необходимости, самообложеніе для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ; но въ вотированіи каждаго такого постановленія должны были принимать участіе, рядомъ съ членами муниципальнаго совѣта и въ равномъ съ ними числѣ, наиболѣе крупные плательщики налоговъ.

Это предложеніе вызвало горячую реплику со стороны Ройе-Коллара. По поводу проекта коммиссіи, онъ счелъ нужнымъ дать общую картину безправнаго положенія французской общины; въ то же время, онъ обосновывалъ необходимость общинной автономіи доводами, почерпнутыми изъ естественнаго и гражданскаго права.

„Община, говорилъ знаменитый доктринеръ: „подобно семьѣ, предшествуетъ государству; законы находятъ ее готовой, они не создаютъ ея. Всюду, гдѣ имѣется нѣ-

[1]) См. Cronier. État du pouvoir municipal et de ses variations depuis la Restauration etc. 1829.

сколько жилищъ, по сосѣдству одно отъ другого, имѣются и общіе интересы—безопасности, удобствъ, чистоты, часто собственности. Интересы эти, образующіе общину, всецѣло отличны отъ интересовъ общегосударственныхъ; завѣдываніе ими и составляетъ общинную администрацію въ собственномъ смыслѣ. Интересы эти находятся подъ охраной права гражданскаго, болѣе непоколебимаго, чѣмъ право публичное. Стало быть, муниципальное управленіе строго подчиняется началамъ довѣренности (mandat); и какъ послѣдняя немыслима внѣ свободнаго выбора (т.-е. довѣреннаго лица), точно такъ же не можетъ быть законной общинной администраціи помимо общинныхъ выборовъ"... [1]).

Никогда частноправный взглядъ на общину и разграниченіе интересовъ общинныхъ (или мѣстныхъ) и государственныхъ не выражались съ такой рѣзкостью. Не удивительно, что въ современной ему французской коммунѣ ораторъ видѣлъ „лицо гражданскаго права, лишенное права завѣдыванія собственнымъ имуществомъ и низведенное до положенія частнаго лица, собственностью котораго распоряжался бы произвольно навязанный ему опекунъ"... [2]).

Въ частности, крупнѣйшіе плательщики не могутъ имѣть какого-либо преимущества передъ прочими, разъ послѣдніе представляютъ достаточную гарантію ценза.

Предложеніе коммиссіи, которое Р. Колларъ оспаривалъ приведенными доводами, было, однако, одобрено палатой и получило силу закона [3]).

§ 3.

Со времени Реставраціи, необходимость реформы мѣстнаго управленія, не волнуя чрезмѣрно общественнаго

[1]) de Barante. La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits. 1863. T. I, p. 411.

[2]) Ib., p. 412.

[3]) 15 mai 1818. Loi sur les finances, titre V, art. 39—42. Duvergier, t. XXI, p. 444.

мнѣнія, успѣла, однако, стать общимъ мѣстомъ. Что особенно важно отмѣтить, сами департаментскіе совѣты, члены которыхъ назначались властью, заявляли неоднократно ходатайства въ этомъ смыслѣ [1]). Правительство не отрицало необходимости такой реформы. Представители его повторяли съ трибуны, что дѣлается все необходимое, чтобы уничтожить невносимую для общинъ и департаментовъ волокиту; намекалось и на возможность реформы въ ближайшемъ будущемъ [2]).

За время отъ 1815 до 1830 года королевскимъ правительствомъ были сдѣланы двѣ попытки примирить требованія сторонниковъ большей свободы мѣстныхъ обществъ съ интересами общегосударственными, т.-е. точнѣе, съ интересами короны, съ которыми они отождествлялись. Обѣ эти попытки, оба проекта реформы мѣстнаго управленія—1821 и 1829 годовъ—оказались мертворожденными канцелярскими измышленіями, неспособными выдержать гласной и сколько-нибудь критической оцѣнки О первомъ изъ этихъ проектовъ достаточно будетъ огра-

---

1) Такъ, въ сессіи 1818 г. департам. совѣтъ Hérault проситъ о предоставленіи большей власти департаментскимъ и муниципальнымъ совѣтамъ по вопросамъ частнаго и мѣстнаго характера; въ другомъ мѣстѣ прямо ходатайствуютъ о замѣнѣ правительственнаго назначенія членовъ совѣта выборами (Loire-Inférieure); или вообще о смягченіи централизаціи, лишь тормазящей дѣла (Haut-Rhin). Совѣтъ этого эльзасскаго департамента впервые подымаетъ вопросъ о реформѣ, осуществившейся лишь болѣе полувѣка спустя, т.-е. когда этотъ департаментъ пересталъ быть французскимъ; именно, онъ желалъ бы учрежденія особой департаментской коммиссіи (une commission intermédiaire départementale, nommé par le Conseil général, et qui d'une session à l'autre, surveillerait l'emploi des fonds départementaux). См. Analyse des procès-verbaux des conseils généraux de département etc. Session de 1818, p. 12, 15, 21. Затѣмъ, число и настойчивость подобныхъ ходатайствъ возрастаетъ. Такъ, въ 1820 г. жалуются на централизацію и требуютъ расширенія правъ мѣстныхъ совѣтовъ 14 департаментовъ (Ain, Allier, Ardèche, Aveyron, Calvados, Doubs, Gironde, Indre-et-Loire, Loire, Puy-de-Dôme, Pas-de-Calais, Haut-Rhin, Sarthe, Seine). См. Analyse etc., session de 1820, p. 5, 13, 23, 39, 49, 85, 112, 124—5, 140, 227, 208, 202, 244—5, 246, а также Analyses за 1819, 1821 и т. д.

2) Въ 1819 году, подъ руководствомъ министра внутреннихъ дѣлъ работала надъ проектомъ реформы особая коммиссія, въ составѣ которой были, между другими, Гизо и Барантъ. Ничего изъ этого не послѣдовало. Cronier, ib., 155

ничиться немногими словами: онъ представленъ былъ палатѣ депутатовъ, вмѣстѣ съ объяснительными мотивами, 29-го февраля 1821 г. [1]) министромъ внутреннихъ дѣлъ Симеономъ. „Проектъ организаціи общинъ и департаментовъ“ предлагалъ слѣдующія новизны: во-первыхъ, раздѣленіе общинъ на сельскія и городскія (послѣдними признавались всѣ населенныя мѣста съ числомъ жителей не менѣе 3000 ч.; въ противномъ случаѣ, для признанія городомъ требовался королевской ордонансъ. (Ст. 1—2).

Мэры попрежнему должны были назначаться правительствомъ (въ сельскихъ общинахъ—изъ числа муниципальныхъ совѣтниковъ; ст. 4 и 8). Зато мѣстные люди призваны были участвовать въ формированіи совѣтовъ муниципальныхъ, окружныхъ и департаментскихъ. Въ сельскихъ общинахъ гласные должны были избираться собраніями, слагавшимися изъ всѣхъ бывшихъ членовъ совѣта и такого же количества крупнѣйшихъ плательщиковъ налоговъ (ст. 5); въ городахъ къ этимъ двумъ категоріямъ присоединялись еще нотабли: представители магистратуры и либеральныхъ профессій; порядокъ выборовъ или назначенія нотаблей долженъ былъ быть установленъ для каждаго города особымъ королевскимъ ордонансомъ (ст. 9—11).

Непосредственные выборы органичивались общинами сельскими и городскими. Члены окружныхъ совѣтовъ (des conseils d'arrondissement) должны были назначаться королемъ по списку кандидатовъ, составленному въ особыхъ собраніяхъ по кантонамъ, куда входили, въ равномъ количествѣ, депутаты общинъ и крупнѣйшіе плательщики налоговъ въ кантонѣ (ст. 16—17). Для образованія совѣтовъ департаментскихъ, проектъ придумалъ еще болѣе хитрую систему; и здѣсь гласные назначались королемъ, но кандидаты представлялись двоякаго рода собраніями: во-первыхъ, собраніями окружными—

[1]) Текстъ проекта см. въ Moniteur, 1821, № 54, p. 241—2; текстъ мотивовъ ib. № 58, 261—3.

изъ гласныхъ округа и равнаго числа крупнѣйшихъ плательщиковъ, во-вторыхъ, департаментскими собраніями—изъ гласныхъ, выходившихъ въ отставку и, опять-таки, равнаго имъ числа крупнѣйшихъ плательщиковъ налоговъ въ департаментѣ (ст. 23—30).

Проектъ не вводитъ какихъ-либо существенныхъ перемѣнъ въ компетенцію совѣтовъ; она остается прежней (ст. 39). Какъ это часто бываетъ, „мотивы" проекта обѣщали гораздо больше, чѣмъ давали его статьи. „По мѣрѣ того, говорилъ министръ, какъ начала и выгоды представительнаго правленія осуществлялись Палатами, росло желаніе видѣть эти начала примѣненными, въ извѣстной мѣрѣ, и къ администраціи"... Заговорили о томъ, чтобы „прекратить стѣсненія, возникшія благодаря чрезмѣрной наклонности къ централизаціи... власти скорѣе ревнивой, чѣмъ благосклонной, скорѣе сильной, чѣмъ отеческой"...

Можно было предвидѣть оживленный обмѣнъ мнѣній и горячую борьбу изъ-за этого проекта въ палатѣ. Достаточно сказать, что среди 49 лицъ, записавшихся говорить противъ проекта, находились: генералъ Фуа (Foy). Бенжаменъ Констанъ, Ройе-Колларъ, Этьенъ. 31 депутатъ собирались поддержать проектъ. Но, правительство уклонилось отъ этого парламентскаго турнира, и проектъ закона былъ взятъ назадъ до обсужденія.

Въ концѣ года (14-го дек. 1821) вышло въ отставку и министерство (второе министерство герцога Ришелье), придумавшее проектъ, а появленіе у власти де-Виллеля (сначала министръ финансовъ, позже предсѣдатель совѣта) вовсе не открыло новыхъ горизонтовъ мѣстному самоуправленію и не грозило неожиданными ударами централизаціи, яромъ врагомъ которой былъ Виллель-депутатъ, но не Виллель-министръ [1]). Онъ успѣлъ убѣдиться, что „реставрація" была предпріятіемъ безнадежнымъ, что Франція стараго порядка могла быть извнѣ

---

[1]) Онъ оставался у власти отъ 1821 до 1828 года.

навязана Франціи революціонной, но что эти двѣ величины не сливались въ одно цѣлое; и что глубокая раздвоенность французскаго общества дѣлала невозможной всякую реформу. Поэтому, предпочтительнѣе было оставаться при томъ, что имѣлось налицо [1]). Неудача попытки Мартиньяка о которой рѣчь впереди, доказала правильность воззрѣнія Виллеля—и, одновременно, невозможность привить самый умѣренный либерализмъ къ роялизму Бурбоновъ.

§ 4.

Проектъ 1829 года, выработанный министерствомъ Мартиньяка, оказался, въ смыслѣ практическихъ послѣдствій, такъ же безплоднымъ, какъ и починъ 1821 года. Разница лишь та, что проектъ этотъ былъ взятъ правительствомъ назадъ ужъ послѣ его обсужденія палатой депутатовъ, къ разсмотрѣнію котораго мы и переходимъ.

О предстоявшемъ внесеніи проекта возвѣщалось и въ тронной рѣчи 1829 г.; палата пэровъ, въ своемъ отвѣтномъ адресѣ, указывала на важность этого проекта, „который долженъ поставить общинную и департаментскую

---

[1]) Въ 1823 г., по поводу одного изъ требованій муниципальной реформы, Виллель произнесъ слѣдующія многозначительныя слова: „...Quoi! vous croyez que des institutions municipales sont nécessaires à la France, vous avez le droit de faire des propositions à cet égard, et vous n'en usez point!

Non, Messieurs, vous n'en usez pas, parce que vous sentez vous-mêmes que l'état actuel de la société s'oppose à l'établissement de ces institutions, parce que vous prévoyez que ce qu'une partie de la France voudra, une autre partie ne le voudra pas“.. Рѣчь 3 марта 1823 г.. у Cronier, L'etat du pouvoir municipal etc. p. 333. Интересно сопоставить съ этимъ мнѣніемъ Виллеля слѣдующее ходатайство совѣта департамента Нижняго Рейна: будучи убѣжденъ, что въ данный моментъ невозможно разсчитывать на хорошій законъ о департаментской и общинной администраціи, совѣтъ ограничивается просьбой, чтобы правительство озаботилось уменьшеніемъ наплыва дѣлъ въ центръ. См. Analyse des procès-verbaux etc, session de 1825, p. 296.

организацію въ гармонію съ нашими (т.-е. представительными) учрежденіями“; по мнѣнію пэровъ, необходимо сохранить за короной право опеки и всю власть, нужную для охраны порядка — и, въ то же время, предоставить общинамъ и департаментамъ ихъ долю участія въ завѣдываніи собственными интересами [1]). Въ адресѣ палаты депутатовъ отмѣчалось, что именно этого закона страна требовала уже давно. „Вѣрноподданные, депутаты департаментовъ, собравшіеся вокругъ трона Е. В.“, приносили благодарность монарху, внявшему голосу страны [2]).

Къ сожалѣнію, страну ожидало одно лишь разочарованіе.

А, между тѣмъ, казалось бы, передъ правительствомъ послѣдняго короля Божіей милостью лежала задача благодарная, осуществимая. Въ странѣ съ представительной формой правленія, въ монархіи, призвавшей верхніе слои общества къ политической жизни и дѣятельности, предстояло преобразовать мѣстное управленіе на началахъ, послужившихъ основаніемъ организаціи законодательной власти. Иными словами, мѣстные люди должны были получить ту долю участія въ веденіи мѣстныхъ дѣлъ, какая принадлежала всему обществу въ завѣдываніи дѣлами общегосударственными. Посмотримъ, какъ правительство справлялось съ этой задачей и что, въ конечномъ счетѣ, оно предлагало странѣ.

---

[1]) Moniteur 1829, № 39 (8 févr.).

[2]) Ib. Въ этомъ адресѣ предстоявшая реформа изображалась какъ возрожденіе старой традиціонной связи между престоломъ и мѣстными вольностями. Не забудемъ, что какъ разъ въ это время такіе историки, какъ Ог. Тьерри воскресили передъ глазами образованныхъ французовъ картину общинной автономіи въ средніе вѣка. „Sire, читаемъ мы въ адресѣ il en est une surtout [loi] que réclamait depuis longtemps le pays, et c'est encore à vous qu'appartiendra la gloire d'avoir doté la France de ces institutions municipales qui lui rapellant ces antiques fran hises, lui retracent aussi les bienfaits de vos ancêtres; institutions destinées comme jadis à fortifier la royauté de concours de tous les intérêts et du respect de tous les droits. Ce fut le premier voeu qui nous deposâmes au pied du trône, et c'est pour nos coeurs un besoin impérieux de Vous remercier au nom de la France, de l'avoir accueilli“...

Мотивы закона были развиты министромъ внутреннихъ дѣлъ Мартиньякомъ въ пространной рѣчи, произнесенной въ палатѣ депутатовъ 9 февраля 1829 года. [1]). „Цѣпь, которую мы должны прослѣдить, говорилъ онъ, начинаясь у престола, спускается до хижины. Королевская власть, дѣйствіе общегосударственной администраціи, права провинцій и городовъ, права тѣхъ древнихъ союзовъ, всѣ члены которыхъ связаны постояннымъ тождествомъ нуждъ и средствъ — всѣ эти великія орудія порядка, всѣ эти элементы народнаго процвѣтанія войдутъ въ обсужденіе, которое вамъ предстоитъ".

Предполагается реформа въ части законодательства, принадлежащей инымъ временамъ и продиктованной иными, нынѣ утратившими смыслъ, соображеніями [2]), — какъ всѣ министры Реставраціи, Мартиньякъ очень строгъ въ сужденіяхъ объ Имперіи.

Административное дѣленіе страны не требуетъ какихъ-либо измѣненій; къ департаментамъ всѣ привыкли, они вошли въ нравы, общинъ нельзя касаться ужъ по одному тому, что онѣ существуютъ раньше закона и не ему обязаны бытіемъ (тутъ ораторъ сослался на книгу де-Баранта: „Объ общинахъ и аристократіи"); къ тому же, переносить центръ тяжести изъ общины въ кантонъ, какъ это предлагалось иными, едва ли оказалось бы цѣлесообразнымъ: неудачный опытъ 1795 г. не за горами.

Каково теперь положеніе общинъ? По закону, кандидаты на свободныя мѣста гласныхъ въ общинныхъ совѣтахъ намѣчаются особыми собраніями по кантонамъ (органическій сенатусъ-консультъ 16 термид. 10-го года). Но практика Имперіи постепенно отмѣнила этотъ порядокъ, кантональныя собранія перестали созываться, и гласные просто назначались правительствомъ: короной

[1]) Moniteur, 1829, № 45.

[2]) Точно также, въ сессіи 1821 г., совѣтъ департамента Верхней Гаронны, ходатайствуя о расширеніи правъ департаментскихъ совѣтовъ, находилъ, что порядки, умѣстные при Имперіи, не къ лицу правленію короля. Analyse etc. 1821, p. 110 (Haute-Garonne).

или префектомъ (послѣднимъ въ общинахъ съ населеніемъ ниже 5000 душъ).

При Реставраціи положеніе вещей не измѣнилось. Законодательство остается разрозненнымъ, практика многое отмѣнила, и произволъ администраціи становится иной разъ на мѣсто закона; несмотря на все это, нельзя отрицать того, что многое въ нынѣшнемъ режимѣ представляется вполнѣ удовлетворительнымъ. Жалуются на чрезмѣрное вмѣшательство королевской власти въ мелочи управленія, чтó влечетъ за собой ненужныя проволочки. Съ особеннымъ же единодушіемъ и настойчивостью заявляется желаніе, чтобы общины принимали участіе въ назначеніи должностныхъ лицъ, завѣдующихъ ихъ дѣлами.

При рѣшеніи этого щекотливаго вопроса, правительство, въ своемъ проектѣ, различаетъ власть исполненія и власть, обсуждающую, вотирующую и выслушивающую отчеты.

Власть мэровъ и ихъ помощниковъ вытекаетъ изъ власти короля; поэтому, назначеніе ихъ всецѣло должно принадлежать правительству (ст. 4 проекта). „Безусловная необходимость этого постановленія не требуетъ доказательствъ; она слѣдуетъ изъ начала монархическаго и изъ начала конституціоннаго“. Безплодно было бы въ доказательство возможности предоставить выбору гражданъ должность мэра приводить примѣръ Стараго порядка— теперь мэръ исполняетъ много функцій общегосударственнаго характера. Назначеніе должностныхъ лицъ предоставлено хартіей одному королю (ст. 14) [1]. Наконецъ, не слѣдуетъ забывать условій министерской отвѣтственности.

Другое дѣло муниципальные совѣты [2]. Приведенный

---

[1]) Charte constitutionelle, 1814. Art. 14. Le Roi est le chef suprême de l'État... [il] nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État.

[2]) Проектъ 1829 г, также какъ и 1821, различалъ общины сельскія и городскія. Городами признавались коммуны съ цифрой населенія, начиная отъ 300, а также имѣющія епископскую каѳедру, супрефектуру или судъ 1-й инстанціи.

принципъ хартіи къ ихъ членамъ не приложимъ: это не администраторы, не агенты публичной власти—здѣсь мы имѣемъ простое участіе собственниковъ въ завѣдываніи ихъ имуществомъ. Итакъ, правительство усвоило теорію Ройе-Коллара, теорію, желавшую спасти общину отъ чрезмѣрной опеки отнесеніемъ ея всецѣло въ область права частнаго.

Но въ 1829 году министру Карла X не легко было раздѣлять этотъ, болѣе чѣмъ умѣренный, взглядъ; поэтому, прежде чѣмъ изложить систему выборовъ гласныхъ, Мартиньякъ заявлялъ, скрѣпя сердце: „безъ сомнѣнія, господа, насъ ожидаетъ несчастіе выслушать здѣсь обвиненіе въ томъ, что мы наносимъ ущербъ правамъ короны, что мы ослабляемъ королевскую власть, приносимъ въ жертву домогательствамъ или опасеніямъ часть довѣреннаго намъ сокровища“... Какъ ни тягостенъ такой упрекъ, правительство не отступаетъ отъ своей задачи.

Какова же система, которая должна была набросить на министра тѣнь чрезмѣрнаго либерализма въ глазахъ роялистовъ? Выборъ гласныхъ предоставлялся собранію нотаблей коммуны (ст. 12). Собраніе это слагается, прежде всего, изъ крупнѣйшихъ плательщиковъ налоговъ, цифра которыхъ варіируетъ въ зависимости отъ цифры населенія (ст. 13—14). Къ нимъ присоединяются нотабли другого порядка: въ сельскихъ общинахъ—кюрэ, пасторы, мировые судьи, нотаріусы, доктора и лиценціаты юридическихъ и доктора прочихъ факультетовъ, офицеры арміи и флота въ отставкѣ; въ городахъ—еще и высшее духовенство, члены трибуналовъ и т. д.

Въ округахъ и департаментахъ преобразованія должны были коснуться лишь совѣтовъ; вводить какія-либо измѣненія въ должностяхъ префектовъ и супрефектовъ, по словамъ министра, не представляется необходимымъ [1]. Что же касается совѣтовъ, общественное мнѣніе давно

---

[1]) Moniteur, ib., 177.

уже подмѣтило противорѣчіе между задачей, которую законодательство имъ ставило, и порядкомъ назначенія ихъ членовъ.

Въ самомъ дѣлѣ, предполагалось „возложить на департаменты право и заботу опредѣленія ихъ собственныхъ расходовъ, выясненіе ихъ средствъ, согласованіе повинностей съ рессурсами, завѣдываніе собственными дѣлами". Разсматривая отчеты префектовъ, совѣты осуществляютъ извѣстнаго рода контроль надъ администраціей. Предоставляя имъ право доносить непосредственно центральному правительству о своихъ нуждахъ и предположеніяхъ, желали, чтобы подобныя заявленія были совершенно свободны отъ какихъ-либо вліяній.

Но, для успѣшнаго исполненія всѣхъ этихъ задачъ необходимо, чтобы совѣты являлись истиннымъ представительствомъ соотвѣтствующихъ территоріальныхъ единицъ. Вполнѣ естественно, поэтому, что съ самаго начала Реставраціи раздаются голоса въ пользу предоставленія департаментамъ и округамъ права выбирать членовъ совѣтовъ.

Сообразно изложенному, главная новизна проекта заключается въ замѣнѣ порядка назначенія членовъ совѣтовъ правительствомъ—порядкомъ избирательнымъ.

Въ каждомъ округѣ члены совѣта (въ числѣ, равномъ числу кантоновъ) избираются, по кантонамъ, собраніями, членами которыхъ являются: крупнѣйшіе плательщики податей (1 на 100) и члены муниципальныхъ корпорацій, по выбору муниципальныхъ совѣтовъ (1 на 500 жителей).

Члены совѣтовъ департаментскихъ избираются, согласно проекту, по округамъ, собраніями, состоящими изъ крупнѣйшихъ плательщиковъ податей + члены собраній кантоновъ, выбранные ими въ количествѣ 3 на кантонъ.

Такова, въ нѣсколькихъ словахъ, предлагавшаяся министерствомъ реформа.

Уже по поводу общинъ Мартиньякомъ было высказано, какъ мы видѣли, опасеніе, что планы правительства покажутся опасными съ точки зрѣнія интересовъ королевской власти. Въ заключеніи своей рѣчи министръ

болѣе общимъ образомъ коснулся этого щекотливаго вопроса. „Предлагая на обсужденіе ваше систему, распространяющую выборы и ихъ послѣдствія и на деревни, мы предвидѣли, говорилъ онъ, нападки, которымъ система эта должна была подвергнуться“. Но, правительство знало что дѣлало; въ своихъ планахъ оно шло согласно съ нуждами общества и съ требованіями справедливости. Если оно рѣшается на реформу, то это, именно, благодаря тому, что оно въ полной мѣрѣ считается съ внутреннимъ положеніемъ государства, настроеніемъ умовъ и характеромъ новаго поколѣнія. Не слѣдуетъ забывать, что послѣ опубликованія конституціонной хартіи выросло цѣлое поколѣніе, знающее о старомъ режимѣ и о революціи лишь по наслышкѣ. Надо обратить самое серьезное вниманіе на „эту массу людей образованныхъ, трудолюбивыхъ, дѣятельныхъ, прислушивающихся ко всѣмъ проявленіямъ общественности, людей, которыхъ все влечетъ къ общественнымъ дѣламъ—и сознаніе своихъ способностей, и столь частые примѣры возвышеній, не менѣе неожиданныхъ, чѣмъ было бы ихъ собственное возвышеніе“... Указывая на эти элементы общества, министръ спрашивалъ представителей націи: какими средствами думаете вы дать исходъ этому естественному и законному пылу? Какую долю можете вы имъ отмежевать въ завѣдываніи дѣлами общегосударственными?

Вопросъ этотъ былъ многозначителенъ въ политическихъ условіяхъ даннаго момента: отмѣтивъ наличность политическихъ силъ въ обществѣ, искавшихъ и не находившихъ себѣ приложенія, министръ и не допускалъ мысли о возможности найти имъ исходъ на поприщѣ дѣятельности парламентской. Подобное рѣшеніе вопроса влекло за собой неминуемо расширеніе избирательнаго права, т.-е. пересмотръ конституціонной хартіи, и, притомъ, въ либеральномъ духѣ. Объ этомъ и рѣчи не могло быть наканунѣ появленія у власти реакціоннаго министерства Полиньяка; поэтому, Мартиньякъ предлагалъ другое разрѣшеніе: дать исходъ молодымъ силамъ въ сферѣ мѣстнаго управленія.

„Откройте, говорилъ онъ, имъ новый путь. И общины, и департаменты имѣютъ интересы, нуждающіеся въ завѣдываніи и въ защитѣ“... Необходимо создать на мѣстахъ хотя бы скромныя поприща, гдѣ бы эти честолюбія могли находить удовлетвореніе. Трудно затормозить движеніе умовъ. Лучше направить его въ опредѣленное русло — этимъ самымъ будетъ ослабленъ его разрушительный напоръ, а, съ другой стороны, оно не пропадетъ безъ пользы для страны. Привлеченное къ работѣ на мѣстахъ, движеніе это какъ бы окажется раздѣленнымъ; напротивъ, будучи сосредоточено въ центрѣ монархіи, оно представляетъ большую опасность.

§ 5.

Изъ этой мотивировки проекта, сдѣланной министромъ, видно, что его серьезно заботилъ ростъ общественнаго мнѣнія, и онъ, въ извѣстной мѣрѣ, шелъ ему на встрѣчу. Но то, что онъ предлагалъ обществу для утоленія его политической жажды, было такъ скудно, что не могло удовлетворить либераловъ; крайніе же роялисты, такъ называемые „ультра“, конечно, должны были увидѣть въ предположеніяхъ министра посягательство на монархическое начало.

Докладчикъ коммиссіи, изучавшей проектъ закона объ общинахъ (Dupin aîné) [1]) повторилъ лишній разъ, что желаніе палаты заключалось въ томъ, чтобы странѣ вернули муниципальныя учрежденія, „памятникъ нашихъ прежнихъ вольностей“, для „утвержденія зданія свободы на ея истинныхъ основахъ“. Необходимо привести учрежденія общинныя и департаментскія въ соотвѣтствіе съ государственными—вотъ въ чемъ всѣ согласны [2]).

Насколько умы были проникнуты во Франціи догмой

---

[1]) Для разсмотрѣнія каждаго изъ двухъ проектовъ была избрана особая коммиссія.

[2]) Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur les communes, par M. Dupin aîné. Moniteur 21 mars 1829 (№ 80).

необходимости для правительства свободнаго назначенія своихъ агентовъ, видно изъ слѣдующаго: по вопросу о мэрахъ, коммиссія сначала было рѣшила, что не будетъ несовмѣстимымъ съ монархическимъ началомъ, если сдѣлать обязательнымъ назначеніе мэровъ изъ членовъ совѣта; но, затѣмъ, рѣшено было оставить безъ измѣненія министерскій проектъ. Взяло верхъ соображеніе, что, разъ на мэрѣ лежатъ и общегосударственныя функціи, то онъ долженъ быть свободно назначенъ властью.

А въ какой мѣрѣ атмосфера была насыщена крайнимъ роялизмомъ, можно видѣть изъ того, что предложеніе коммиссіи замѣнить выраженіе нотабль, какъ могущее шокировать чувство равенства и, вообще, несогласное съ духомъ времени — избирателемъ — встрѣчено было протестами правой [1]).

Общія соображенія о необходимости реформы, какъ они были развиты министромъ, не лишены широты и принципіальности: но задуманныя перемѣны не могли бы удовлетворить самаго умѣреннаго либерала.

Докладчикъ коммиссіи, разбиравшей проектъ закона о совѣтахъ окружныхъ и департаментскихъ, генералъ Себастіани, въ основу своей критики [2]) положилъ ту идею, что дѣла и нужды мѣстныя, въ противоположность общегосударственнымъ, стоятъ—и должны стоять—внѣ партійныхъ раздоровъ, какъ общія для всѣхъ; поэтому, мѣстное представительство должно быть организовано независимо отъ какого бы то ни было политическаго разсчета; въ компетенціи мѣстныхъ учрежденій не должно быть вовсе вопросовъ общегосударственнаго значенія.

Установивъ такія начала, докладчикъ критикуетъ проектъ. Онъ нападаетъ на предложенную министромъ

---

[1]) Moniteur, № 80, ib.

[2]) Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi concernant les conseils d'arrondissement et de département, par M. le général comte Sébastiani, député de l'Aisne. По свидѣтельству Паскье, вдохновителемъ докладчика, который взялся за явно непосильную ему задачу, былъ Гизо. Mémoires du chancelier Pasquier, t. VI. p. 166.

избирательную систему. Въ предоставленіи избирательныхъ правъ 40000-мъ гражданъ онъ видитъ замыселъ чисто политическій и называетъ подобный порядокъ привилегіей. Онъ напоминаетъ, что когда, въ свое время, находили несправедливымъ сосредоточеніе политическихъ избирательныхъ правъ въ рукахъ 90000 богатѣйшихъ гражданъ, то недовольнымъ твердили: успокойтесь, остальные примутъ участіе въ дѣлахъ мѣстныхъ. Гдѣ же теперь эти обѣщанія? Кругъ избирателей съуженъ, а не расширенъ.

Коммиссія предложила, въ виду этихъ соображеній, предоставить участіе въ мѣстныхъ выборахъ всѣмъ политическимъ избирателямъ. Расширяя кругъ земскихъ избирателей сравнительно съ проектомъ Мартиньяка, коммиссія не вносила, однако, никакихъ новыхъ критеріевъ для установленія этого круга. Докладчикъ развивалъ ту мысль, что число собственниковъ сильно возросло во Франціи, что, благодаря этому, повсюду развился „духъ порядка и охраненія"; коммиссія, по его словамъ, расширяя кругъ избирателей, имѣла въ виду исключительно эту, своего рода, аристократію плательщиковъ, этихъ „образованныхъ, трудолюбивыхъ, дѣятельныхъ людей, законное нетерпѣніе которыхъ необходимо удовлетворить". По словамъ генерала Себастіани, такая либеральная мѣра выгодна и для монархіи: она умножитъ голоса тѣхъ, кто имѣетъ возможность изъявлять престолу „признательность и любовь народовъ". Поправки, предлагаемыя коммиссіей, вовсе не противорѣчатъ инициативѣ короны. Мѣстныя вольности будутъ, по словамъ докладчика, точно также пожалованы королемъ, какъ августѣйшимъ братомъ его—публичныя права французовъ.

И такимъ безмятежнымъ языкомъ говорили представители и правители „народовъ" за годъ до іюльской революціи! Повидимому, пути государственныхъ переворотовъ такъ же неисповѣдимы, какъ и пути Божіи.

Несущественный характеръ поправокъ, предложенныхъ коммиссіей, станетъ еще ярче, если мы скажемъ, что относительно компетенціи совѣтовъ никакихъ из-

мѣненій не было предложено; коммиссія считалась съ тѣмъ, что во Франціи сильное правительство — первое условіе порядка и свободы, т.-е. что центральная власть должна сохранить въ прежнемъ видѣ своихъ префектовъ и супрефектовъ.

§ 6.

Обсужденіе и судьба законопроектовъ Мартиньяка представляютъ значительный интересъ, такъ какъ даютъ интересную иллюстрацію къ тактикѣ и образу дѣйствій партій, антагонизмъ которыхъ—антагонизмъ, не переходящій, однако, извѣстныхъ границъ,—составляетъ, обыкновенно, существенное условіе парламентаризма.

A priori, законопроектъ долженъ былъ встрѣтить сочувствіе обѣихъ главныхъ группъ Палаты, вышедшей изъ выборовъ 1827 года. Расширеніе области дѣйствія выборнаго начала и ограниченіе способовъ правительственнаго давленія на гражданъ не могло не нравиться либераламъ; съ другой стороны, роялисты слыли—и старались всегда слыть за приверженцевъ мѣстныхъ вольностей. Правда, почти всѣ либералы раздѣляли мнѣніе докладчика коммиссіи, что „во Франціи сильное правительство—первое условіе порядка и свободы“; правда и то, что въ представленіи многихъ роялистовъ „мѣстныя вольности“ означали возстановленіе провинцій стараго режима и гегемонію дворянства на мѣстахъ; во всякомъ случаѣ, проектъ, казалось бы, долженъ былъ встрѣтить одобреніе большинства палаты. По всей вѣроятности, онъ и былъ бы принятъ, еслибы особенныя политическія обстоятельства—о которыхъ мы скажемъ—не вызвали прекращенія дебатовъ.

Выборы 1827 года были неудачны для находившагося съ конца 1821 года у власти министерства Виллеля, приверженцы котораго вербовались среди элементовъ клерикальныхъ и враждебныхъ традиціямъ Великой Революціи. Въ новой палатѣ либералы образовали наиболѣе численную, относительно, группу, и сформиро-

ванное 4-го января 1828 года новое министерство Мартиньяка должно было, повидимому, знаменовать видоизмѣненіе высшей политики, соотвѣтственно новой физіономіи представительства. Конечно, составъ новаго министерства не представлялъ никакихъ гарантій ни для роялистовъ, не находившихъ въ его рядахъ ни одного изъ корифеевъ „истиннаго" монархизма, ни либераловъ, видѣвшихъ въ немъ лишь суррогатъ прежняго министерства; конечно, группировка партій въ палатѣ [1]) не давала прочной основы для дѣятельности новаго правительства; несмотря на это, наступили въ 1828 году моменты, когда могло казаться, что осуществляется, наконецъ, желанное сближеніе роялизма и либерализма, династической традиціи и началъ 1789 года, то сближеніе, котораго чаяли нѣкогда, во времена Учредительнаго Собранія, сторонники, если не „королевской демократіи", démocratie royale, то, вообще, королевской власти, какъ Малуэ, Мунье, Малле-Дюпанъ, наконецъ, самъ Мирабо, сближеніе, которое проповѣдывалось въ теченіе всего XIX-го вѣка либеральными монархистами, какъ желательное, какъ необходимое, какъ неизбѣжное.

Послѣ встрѣченной восторженно тронной рѣчи сессіи 1828 г., въ которой говорилось о Наваринской побѣдѣ и о необходимости согласованія законодательства съ духомъ Хартіи, не оставалось сомнѣнія, что правительство отказывается отъ прежней политики. Правда, заявленіе одного изъ роялистовъ—друзей конституціи, что „роялизмъ сдѣлался либеральнымъ, либерализмъ — монархическимъ", покрытое единодушными рукоплесканіями лѣвой, было встрѣчено глубокимъ молчаніемъ на правой; но,

---

[1]) Какова была эта группировка, можно видѣть изъ слѣдующаго подсчета, сдѣланнаго Волабеллемъ: на 370 депутатовъ новой палаты приходилось 170 либераловъ и отъ 125—130 приверженцевъ предыдущаго министерства Виллеля (т. наз. „конгреганисты"); остальные 70 дѣлились поровну между группой La Bourdonnaye и кружкомъ (la réunion) Agier. Коалиція сторонниковъ Лабурдоннэ и Виллеля составила противовѣсъ либеральной партіи, и малочисленная группа Agier неоднократно рѣшала исходъ голосованій. Vaulabelle, Hist. des deux Restaur., t. 7, p. 345—346.

все же, были неоспоримые симптомы либеральнаго вѣянія. Назначеніе предсѣдателемъ Палаты депутатовъ Ройе-Коллара—изъ пяти представленныхъ кандидатовъ, законъ о ежегодномъ пересмотрѣ списковъ избирателей и присяжныхъ, уничтоженіе „чернаго кабинета", т.-е. системы вскрытія частной переписки въ цѣляхъ полицейскихъ—были именно такими симптомами. И хотя уже въ томъ же 1828 году поправка законодательства о печати не удовлетворила либераловъ, хотя правая видѣла въ ней „послабленіе", и вообще стало обозначаться разочарованіе однихъ, и подъемъ надеждъ другихъ, но слѣдующій, 1829-й, годъ принесъ новыя доказательства примирительной роли министерства Мартиньяка. Зашла рѣчь о предоставленіи либераламъ двухъ—колебались, какихъ именно,—портфелей, о пополненіи палаты пэровъ либеральными элементами и т. д. Однако, одновременно происходила концентрація силъ правой; уже обсужденіе отвѣтнаго адреса на тронную рѣчь 1829 г. послужило поводомъ къ столкновенію; отмѣтимъ, что уже здѣсь послышались голоса (правой), осуждавшіе законопроектъ о департаментскомъ и общинномъ управленіи; въ голосованіи адреса крайняя правая не приняла участія и демонстративно покинула залъ [1]).

Вотъ въ какихъ условіяхъ началось (30-го марта) обсужденіе законопроекта, подробный анализъ котораго сдѣланъ выше. Обсужденію этому пришлось сдѣлаться самой рѣшительной схваткой въ завязавшейся теперь по всей линіи борьбѣ,—борьбѣ изъ-за обладанія властью, точнѣе изъ-за направленія, какое ей дать—между реставраторами и самыми умѣренными дѣтищами Революціи. Изъ схватки этой мѣстное управленіе во Франціи вышло безъ малѣйшей перемѣны, но Франція вышла созрѣвшей для іюльскаго переворота.

Пришло время показать на дѣлѣ ту симпатію къ децентрализаціи, къ мѣстнымъ вольностямъ, которую

---

[1]) Объ этихъ обстоятельствахъ см. разсказъ Волабелля въ VII и VIII томахъ „Hist. des deux Restaurations".

французскіе монархисты на словахъ и въ писаніяхъ часто обнаруживали. Проектъ Мартиньяка и поправки къ нему коммиссіи, если чѣмъ грѣшили, такъ это преувеличенной осторожностью, непонятной даже въ условіяхъ того времени, особенно въ странѣ съ представительнымъ образомъ правленія, какъ Франція. Какъ же отнеслись монархисты къ идеѣ видоизмѣнить мѣстные совѣты на началѣ избирательномъ? Совершенно отрицательно; причемъ, они выразили враждебное отношеніе ко всякому вообще уменьшенію или видоизмѣненію аттрибутовъ административныхъ властей. Система 28-го плювіоза нашла себѣ ярыхъ защитниковъ среди самыхъ авторитетныхъ легитимистовъ. Присяжный ихъ органъ „la Gazette de France“ заявилъ, что законъ 28-го плювіоза—это „памятникъ, запечатлѣнный мудростью, на который не должно посягать“ [1]). Какъ ни ненавидѣли роялисты. „Буонапарте“, но относительно административныхъ учрежденій Имперіи они раздѣляли мнѣніе Людовика XVIII, улегшагося, по извѣстному уже намъ выраженію, въ постель Наполеона, даже не перемѣнивши простынь. Этимъ „простынямъ“ долгая еще предстояла карьера, ихъ хранили одни изъ удобства, другіе—какъ мнимое наслѣдіе Революціи и какъ палладіумъ свободы и славы Франціи!

Съ точки зрѣнія роялистовъ, введеніе выборовъ въ административную систему означаетъ „вступленіе въ пути народнаго суверенитета“. Поэтому, проектъ Мартиньяка признается ими революціоннымъ, пагубнымъ для монархіи, для Хартіи, для Франціи [2]). Предоставить выбору граж-

---

[1]) Thureau-Dangin. Royalistes et républicains. 2 éd. 1888, p. 340.

[2]) „Messieurs, on ne saurait introduire dans notre droit public le principe de l'élection appliqué à l'administration sans entrer dans les voies de la souveraineté du peuple...

La Charte violée, la prérogative du Roi sacrifiée, la souveraineté populaire jetée au sein de la nation sans avantage pour le pays et sans nécessité; enfin, les tempêtes réservées à notre avenir, tels seraient les effets du projet de loi“... (Изъ рѣчи депутата de Formont, Moniteur № 90, стр. 432). „Le projet de loi adopte l'élection populaire, le projet de loi reconnaît la souveraineté du peuple, le projet de loi, dans mon opinion, est révolutionnaire (Rumeurs à gauche)... Ce sera le premier acte de la restauration

данъ мѣста членовъ земскихъ и общинныхъ совѣтовъ есть посягательство на монархическое начало; но и посягательство на Хартію. Развѣ не ограничиваетъ она категорически примѣненія выборовъ сферой власти законодательной? [1]). Желаютъ, значитъ, пожалованія новой, „департаментской“, хартіи. На этомъ пути уступокъ гдѣ остановиться? Но дѣйствительно ли наличная административная система такъ неудовлетворительна? [2]) И не является ли она, напротивъ, предметомъ зависти для другихъ народовъ? [3]).

Впрочемъ, роялисты готовы допустить, что необходимы нѣкоторыя реформы; но какія? Расширеніе „мѣстныхъ вольностей“? Правда, представители правой неоднократно дѣлали требованія въ этомъ смыслѣ; но то была ихъ ошибка, которой они не повторятъ въ 1829 году [4]).

---

de la révolution dite française“... (рѣчь графа de Salaberry. Moniteur, № 91). Ср. рѣчь депутата de Sirieys, ib. № 92. „C'est renverser la constitution de l'État, et changer la monarchie en autant de républiques fédératives qu'il y a de communes et de départements“ (sic). Вотъ до чего договорились слишкомъ усердные роялисты! Послѣднія слова принадлежатъ самому графу de La Bourdonnaye (Moniteur, № 93).

[1]) На этомъ настаиваетъ de Formont. По его словамъ, принять проектъ значило бы угождать партіи новаторовъ. Ораторъ оспариваетъ проектъ не только въ интересахъ монархіи, но и въ интересахъ представительнаго правленія. По его словамъ, хотятъ въ каждой деревушкѣ создать маленькій парламентъ — и не видятъ, что это сдѣлаетъ въ глазахъ толпы смѣшнымъ учрежденіе, которое должно стоять выше всякихъ насмѣшекъ (т.-е. народное представительство). См. Moniteur, № 90.

[2]) По мнѣнію депутата de Sainte-Marie отмѣна существующаго административнаго строя поколебала бы самыя основы монархіи: единство, устойчивость и спокойствіе. „Peut-on imaginer quelque chose de plus opposé à l'unité que d'établir dans l'administration une lutte intestine en la composant de deux élémens différens? à la stabilité, que de porter sur tous les points la mobilité des élections triennales?“... (Moniteur, № 92, p. 453).

[3]) По словамъ г. de Montbel, „les étrangers admirent la supériorité du régime administratif de la France, leurs gouvernements lui envient cet inappréciable avantage; et c'est en présence de l'évidente prosperité de vos administrations locales que vous allez les soumettre à de dangereux remèdes!“ (Mon., № 93, p. 466). Напротивъ, либералъ Thouvenel, считавшій предложенную реформу призрачной и желавшій укрѣпленія связи между правительствомъ и гражданами въ мѣстномъ управленіи, совѣтовалъ французамъ брать примѣръ съ Англіи (ib. № 91).

[4]) Въ этомъ смыслѣ категорически высказался de Formont (Mon. ib. 432).

Единственное, что возможно и необходимо сдѣлать для ослабленія чрезмѣрной централизаціи, это—предоставить мѣстнымъ властямъ т.-е. префектамъ и мэрамъ рѣшеніе многихъ дѣлъ, которыя совершаютъ напрасно путешествіе въ столицу; иными словами, расширить кругъ вѣдомства муниципальныхъ и департаментскихъ властей, не трогая ихъ организаціи [1]). Съ своей стороны, сторонники министерства тоже говорили о „департаментской хартіи", но они привѣтствовали ее и въ предложенномъ проектѣ видѣли лишь первый шагъ на пути реформы [2]). На лѣвой сторонѣ заявлялось, что потребность въ новомъ органическомъ законѣ для департаментовъ чувствуется повсюду; что никакой опасности для монархіи въ этомъ не заключается—никогда она не была предметомъ такого уваженія и любви; что доктрины Имперіи потеряли кредитъ [3]).

Но болѣе радикальные элементы Палаты представили строгую критику проекта съ точки зрѣнія его мнимыхъ тенденцій или тѣхъ результатовъ, къ которымъ онъ долженъ былъ привести. Желаютъ предоставить исключительно крупному земдевладѣнію и чиновникамъ вліяніе на мѣстныя дѣла. Послѣ неудачной попытки организовать аристократію политическую, замышляютъ создать аристократію мѣстную, департаментскую. Благодаря этой задней мысли, проектъ вызываетъ сомнѣнія и опасенія: одинаково подозрительно и то, что онъ даетъ, и то, въ чемъ онъ отказываетъ. Избирательная система проекта является, въ сущности, извращеніемъ признаннаго имъ начала непосредственныхъ выборовъ. Сохраняется та же

---

[1]) De Formont, ib. „Ainsi pour faire cesser le fléau de la centralisation laisser se décider à leur source ces affaires de localités qu'on entraîne à grands flots dans la capitale, élargir enfin les pouvoirs des autorités municipales et départementales, telles sont les seules innovations que réclamait l'intérêt bien entendu du pays et tels sont aussi les seuls points que devait embrasser l'action prudente du législateur". Въ этихъ словахъ ораторъ является своего рода отдаленнымъ предвозвѣстникомъ знаменитыхъ декретовъ о децентрализаціи Наполеона III, ставшаго именно на указанную здѣсь точку зрѣнія.

[2]) См., напр., рѣчь Jacqueminot (Mon. № 90).

[3]) Рѣчь Thil (ib. № 92).

система кандидатуры: только не населеніе предлагаетъ кандидатовъ правительству (какъ должно было быть по прежней системѣ); а, наоборотъ, правительство какъ бы предлагаетъ кандидатовъ кучкѣ этого населенія.

Надо считаться съ реальными силами страны — простое обозрѣніе бюджета покажетъ, что центръ тяжести лежитъ не въ тѣхъ, кто является лишь тѣнью прошлаго, а въ тѣхъ, чьими платежами наполняются сундуки государственнаго казначейства [1]).

По вопросу о классовой подкладкѣ предложенной системы сказалъ свое слово и Бенжаменъ Констанъ. „Вамъ угодны, говоритъ онъ, самые крупные изъ крупнѣйшихъ плательщиковъ. Вы считаете, что крупная собственность въ большей степени другъ порядка, чѣмъ средняя; я отрицаю это"... Этотъ именитый либералъ разъяснялъ Палатѣ, что съ ростомъ просвѣщенія въ народѣ неминуемо должно расти примѣненіе избирательнаго начала, что много воды утекло со временъ m-me de Sevigné, и что „въ настоящее время масса средняго класса въ практической политикѣ сильнѣе, чѣмъ Мабли или Руссо" [2]).

Но если одни предоставленіе мѣстныхъ совѣтовъ крупнымъ землевладѣльцамъ считаютъ несправедливымъ и несовременнымъ, то другіе прямо предвидятъ опасность

---

[1]) См. замѣчательную рѣчь депутата Etienne (Moniteur, p. 485). Относительно этой „тѣни" прошлаго (l'ombre des supériorités incommodes et ruineuses) ораторъ замѣчаетъ саркастически: „La vieille monarchie ne s'en est pas assez bien trouvée pour qu'on s'obstine à vouloir en affliger la nouvelle; mais il y eut toujours et il y aura encore longtemps en France, des hommes qui cherchent à s'interposer entre le Roi et la nation, et qui veulent être le lien qui les rattache, tandis qu'ils ne sont que la barrière qui les sépare".

[2]) Moniteur, p. 494—6.

Въ томъ же духѣ разоблачалъ министерскій проектъ руководящій органъ либеральной оппозиціи „le Constitutionnel". Въ статьѣ, озаглавленной: „Du véritable esprit de la loi départementale" (№ 66, 7 марта 1829) читаемъ: „...наименѣе изощренные глаза распознали, подъ слоемъ министерской косметики, слѣды всѣхъ старыхъ предразсудковъ и всѣхъ обветшавшихъ претензій. Преобладающая идея департаментскаго закона — недовѣріе къ средней собственности, единственной и истинной силѣ Франціи". Это отчетливый голосъ трубадуровъ царствованія Луи-Филиппа.

такого шага для конституціи. Въ самомъ дѣлѣ, откуда направлялись въ теченіе всѣхъ этихъ лѣтъ нападки и посягательства на самыя основы представительнаго правленія? [1]).

Создавая привилегію въ пользу незначительнаго круга лицъ, проектъ болѣе чѣмъ скупъ въ предоставленіи правъ совѣтамъ, выбраннымъ этими привилегированными лицами [2]). Префектъ попрежнему хозяинъ положенія, и попрежнему послѣднее слово по всѣмъ почти вопросамъ принадлежитъ правительству. [3]).

§ 7.

Въ настоящее время трудно понять, какъ можно было упрекать проектъ Мартиньяка въ революціонности, или, обратно, какъ можно было въ поправкахъ, предложенныхъ коммиссіей, видѣть торжество либеральныхъ началъ [4]). Чтобы это стало яснымъ, надо припомнить всю

---

[1]) Вотъ что говоритъ, между прочимъ, депутатъ лѣвой de Corcelles: „...je n'accuse personne, mais je ne puis m'empêcher de reconnaître qu'une très-grande partie de la classe dont l'administration réclame l'appui, aspire à réformer le Gouvernement lui-même dans ses rapports avec nos droits constitutionnels". (Moniteur, № 90).

[2]) Thouvenel (Moniteur, № 91); по ироническому замѣчанію Этьена: „Singulière aristocratie que celle dont les privilèges emprisonnés dans quinze jours d'une session annuelle se borneraient au contrôle d'un compte de dépenses locales, et à l'émission timide de quelques avis subordonnés au bon plaisir de l'administration!" Но и Лабурдоннэ находилъ страннымъ одновременное введеніе выборовъ въ организацію мѣстныхъ совѣтовъ — и полную связанность, подчиненность ихъ компетенціи. См. Mon., p. 460.

[3]) На этомъ особенно остановился Thouvenel. Онъ сожалѣетъ, что желаютъ сохранить самое названіе должности префектовъ, названіе съ которымъ связаны столь плачевныя воспоминанія. Всѣмъ памятный сервилизмъ префектовъ первой Имперіи не совсѣмъ вывелся изъ нравовъ. Желательно, по мнѣнію оратора, чтобы префекты назначались изъ мѣстныхъ потаблей; тогда нельзя будетъ сравнивать этихъ странствующихъ администраторовъ съ перелетными птицами, легко покидающими одно мѣсто для другого, ради добычи. Mon. № 91.

Подобный упрекъ по адресу префектовъ скоро сталъ стереотипнымъ.

[4]) Нѣтъ ничего труднѣе, какъ защищать ограниченіе избирательнаго права цензомъ, по существу своему, всегда произвольнымъ. Со всѣми поправками, проектъ призывалъ къ участію въ общественной дѣятельности

глубину реакціи, нависшей надъ Европой послѣ Вѣнскаго конгресса — реакціи, шедшей уже, правда, на убыль, — всю непримиримость противорѣчія между людьми, считавшими Республику и Имперію сплошнымъ преступленіемъ и исключавшими ихъ изъ своего лѣтосчисленія, — и тѣми, кто именно къ этому „перерыву" относилъ возникновеніе новой Франціи.

Внутренняя нелѣпость разногласія между правой и лѣвой по вопросу о реформѣ мѣстнаго управленія поразила самого министра, и онъ съ горечью видѣлъ, что главныя положенія проекта одинаково несимпатичны обѣимъ крайнимъ фракціямъ Палаты. Еще большей горечью звучали слова Мартиньяка, когда, въ отвѣтъ на упрекъ въ партійности проекта, онъ рисовалъ, какъ „партія", т.-е. роялисты, относится къ нему. „Они оттолкнули его (т.-е. проектъ); они не желаютъ его ни съ вашими поправками, ни какъ мы его предложили; они называютъ его революціоннымъ, анархическимъ, тогда какъ вы (т.-е. лѣвая) говорите о привилегіи и объ аристократіи" [1])...

При такомъ глубокомъ разноглассіи, при отсутствіи общей почвы между правой и лѣвой, споръ неминуемо принималъ отвлеченный характеръ и превращался въ политическую распрю, въ эпизодъ борьбы, которая, черезъ какой-нибудь годъ, должна была найти развязку въ іюльской революціи! И, конечно, при такомъ настроеніи Палаты, холодная дѣловая оцѣнка проекта была какъ бы не у мѣста. А между тѣмъ, какъ правильно было замѣчено однимъ депутатомъ-скептикомъ, весь шумъ поднятъ былъ понапрасну. О чемъ, въ сущности, шла рѣчь? вотъ о-

на мѣстахъ лишь кучку гражданъ; что давало возможность видѣть въ предлагавшейся реформѣ попытку буржуазіи овладѣть долей власти, прикрываясь интересомъ страны. И, конечно, отъ депутатовъ правой не ускользнула эта сторона вопроса. Слова реакціоннаго графа de Salaberry: „La chaîne sera attachée au trône. c'est du trône qu'elle partira; au lieu de la laisser descendre jusqu'au dernier hameau, la pensée des habiles est de l'arrêter en chemin et de la saisir à leur usage et profit", были покрыты апплодисментами его единомышленниковъ. Mon., № 91.

[1]) Moniteur, p. 453.

чемъ: изъ одиннадцати милліоновъ плательщиковъ податей выдѣлить, на основаніи закона, 157.000 нотаблей и предоставить имъ право выбирать—по списку крупныхъ земельныхъ собственниковъ, числомъ 39.000,—1.834 департаментскихъ совѣтниковъ, т.-е. гласныхъ [1]).

Но въ такой наготѣ вопросъ не могъ быть предметомъ обсужденія палаты, и характеръ преній всецѣло опредѣлился политическими страстями и партійными разсчетами.

Министерство испытало неудачу уже при голосованіи очереди, въ какой должны были обсуждаться части проекта. Большинство, вопреки редакціи послѣдняго и желанію министерства, высказалось за первенство департаментскаго закона. Въ этомъ требованіи, заявленномъ либералами, желавшими скорѣйшаго освѣженія мѣстныхъ администрацій, составъ которыхъ не былъ измѣненъ съ отставкой министерства Виллеля, — либераловъ поддержала крайняя правая, и министерство оказалось въ меньшинствѣ.

Но рѣшительное вліяніе на судьбу проекта оказала предложенная коммиссіей поправка, клонившаяся къ уничтоженію окружныхъ совѣтовъ (conseils d'arrondissement). Составлявшая, въ сущности, малочисленную группу, крайняя правая опять рѣшила исходъ голосованія. Лѣвая и часть лѣваго центра поддержали поправку коммиссіи; правый центръ и часть правой высказались за министерство, т.-е. за сохраненіе окружныхъ совѣтовъ; крайняя

---

[1]) Рѣчь депутата Méchin. Moniteur, 502. Такъ же трезво разсуждалъ „Constitutionnel". Въ статьѣ, озаглавленной: Sur la colère des partisans du ministère Villèle contre la loi municipale читаемъ слѣдующее: „Cette colère n'est pas sérieuse; les partisans de l'ancienne administration savent fort bien que si la loi était adoptée telle qu'elle est, il n'y aurait que quelques formes dé changées dans l'organisation départementale et communale, et que le fond resterait le même"... 1820, № 43. Впрочемъ, и въ палатѣ депутатовъ Thouvenel находилъ, что проектъ закона не могъ быть хорошъ, потому что онъ „имѣлъ отцомъ и матерью сенатусъ-консультъ 10-го и законъ плювіоза 8-го года", и что въ такомъ проектѣ не трудно распознать органическіе пороки, связанные съ этимъ сомнительнымъ происхожденіемъ. См. Moniteur, № 91.

правая, вмѣсто того, чтобы вотировать въ томъ же смыслѣ, воздержалась отъ подачи голосовъ, и поправка, такимъ образомъ, прошла. Это было настоящимъ пораженіемъ, и впечатлѣніе получилось удручающее [1]). Не успѣла Палата приступить къ дальнѣйшему обсужденію проекта, какъ она приглашена была выслушать принесенный Мартиньякомъ ордонансъ короля, возвѣщавшій взятіе проектовъ обратно [2]).

Таковъ былъ результатъ этихъ блестящихъ преній, длившихся десять дней, этого турнира, въ которомъ со-

---

[1]) Объ обстоятельствахъ и условіяхъ этого голосованія подробности въ мемуарахъ Паскье (Mémoires du chancelier Pasquier, 1767—1862; t. VI, ch. VII). Насчетъ поведенія правой онъ замѣчаетъ (стр. 161): „On oubliait de ce côté que, pendant de longues années, l'opposition royaliste n'avait cessé de mettre ce principe (d'élection) en avant et d'en demander, pour les corps municipaux surtout, la plus rigoureuse application". Съ другой стороны, лѣвый центръ (изъ котораго были взяты члены коммиссіи) не понялъ, что предложенный проектъ былъ максимумомъ возможныхъ въ этомъ вопросѣ, со стороны Карла X, уступокъ, и что министры не могли и думать о какихъ-нибудь въ немъ измѣненіяхъ. Что король не симпатизировалъ идеѣ проектовъ — это не составляло тайны; но, по словамъ Паскье (ib., стр. 171), почти навѣрное, тактика крайней правой была заранѣе одобрена королемъ — такъ что лѣвая, нанося своей поправкой пораженіе Мартиньяку, въ сущности, шла навстрѣчу тайному желанію монарха и самыхъ крайнихъ его сторонниковъ, попадала въ своего рода ловушку. Но этотъ „успѣхъ", въ окончательномъ результатѣ, оказался фатальнымъ для стараго короля.

[2]) Тревога и разочарованіе, вызванныя участью проектовъ въ сердцахъ друзей свободы, ярко выражены въ брошюрѣ, напечатанной извѣстнымъ политическимъ сообществомъ „Aide-toi, le ciel t'aidera" подъ свѣжимъ впечатлѣніемъ событій. Министерство Мартиньяка не оправдало надеждъ, говорится въ этой брошюрѣ Это особенно ясно послѣ такого пробнаго камня, какимъ былъ законъ объ общинахъ и департаментахъ. „Вмѣсто представительства всѣхъ нуждъ и всѣхъ интересовъ, думали организовать лишь мѣстныя аристократіи. Взятіе назадъ проекта создаетъ переходное положеніе, болѣе сносное, нежели тотъ режимъ, который намъ предлагали; но досадно, что неудача министерства была обусловлена не столько дѣйствіями большинства нашихъ депутатовъ, сколько случайностями обсужденія и отвращеніемъ правой ко всякой представительной системѣ, ко всему, что не есть чистый произволъ—въ общинной администраціи такъ же, какъ и въ управленіи государствомъ". По мнѣнію авторовъ брошюры, министерство крайне вяло защищало свое дѣтище. Тщетной оказалась надежда, что, наконецъ, Франція имѣетъ министровъ, независимыхъ отъ партіи, враждебной свободѣ. „Послѣ этихъ знаменитыхъ дебатовъ, мы вынуждены вѣрить въ

стязалось болѣе 40 ораторовъ, въ томъ числѣ три министра, Бенжаменъ Констанъ, Этьенъ, Лабурдоннэ и др.!

Послѣ такого удара политическая карьера Мартиньяка была кончена; его отставка была вопросомъ времени; она послѣдовала въ августѣ того же 1829 года. Полиньякъ неуклонными шагами повелъ монархію „божьей милостью" къ погибели, а Францію — къ революціи.

могущество кучки, такъ долго порабощающей наши судьбы, и мысль эта наполнила печалью наши сердца". См. перепечатку этой брошюры въ „la Tribune des Départemens", 1829, № 58. (Это былъ либеральный органъ, особенно близко слѣдившій за департаментской жизнью и нуждами).

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Департаментскіе совѣты при іюльской монархіи.

---

§ 1. Связь реформъ 30-хъ гг. съ проектами Реставраціи. — § 2. Законъ 1833-го года о департаментскихъ выборахъ. Его обсужденіе въ палатѣ депутатовъ. — § 3. Основныя черты реформы. — § 4. Законъ 1838-го года о компетенціи департам. совѣтовъ. — § 5. Общее значеніе этого закона въ развитіи департаментовъ.—§ 6. Совѣщательная дѣятельность совѣтовъ при Луи-Филиппѣ.—§ 7. Споръ о централизаціи и децентрализаціи.

§ 1.

Основная идея требованій, которыя дѣлались за время Реставраціи насчетъ реформы мѣстнаго управленія, заключалась въ необходимости согласовать это послѣднее съ представительнымъ началомъ, допущеннымъ въ организаціи законодательной власти. Подъ зданіе, увѣнчанное уже конституціей, стремились подвести соотвѣтствующій фундаментъ.

Какъ мы знаемъ, домогательства либераловъ той эпохи не шли далеко. Генералъ Себастіани просилъ всего только предоставленія избирательнаго права земскаго всѣмъ политическимъ избирателямъ. Но даже еще болѣе умѣренный проектъ Мартиньяка не могъ быть принятъ крайней правой, знавшей, что, въ сущности, за ея убѣжденія стоитъ и корона. Все то, что теперь представляется, съ точки зрѣнія политической свободы, блѣднымъ, почти

жалкимъ, казалось Карлу X-му и крайнимъ его приверженцамъ опаснымъ демократизмомъ.

Министерство Мартиньяка было для нихъ все еще слишкомъ либеральнымъ; съ появленіемъ у власти князя Полиньяка, монархія бѣлаго знамени стала во Франціи тѣмъ, чѣмъ она желала быть: но какъ разъ въ этотъ моментъ часъ ея пробилъ. Во всякомъ случаѣ, она искренно вѣрила, что борется съ „буйной демократіей, которая проникла даже въ наши законы и стремится стать на мѣсто законной власти“ (предисловіе къ іюльскимъ ордоннансамъ, повлекшимъ за собой революцію). Но, конечно, никто не станетъ отрицать мнѣнія, что и тѣни демократіи не было въ учрежденіяхъ Реставраціи [1]).

Іюльская монархія призвана была сдѣлать то, чего тщетно ждали отъ Реставраціи,—но не больше; мы увидимъ, что, въ итогѣ, реформы тридцатыхъ годовъ, давшія первую изъ трехъ серій законовъ, видоизмѣнившихъ систему 28-го плювіоза [2]), вращаются приблизительно въ рамкахъ неудавшихся начинаній двадцатыхъ годовъ. Главный, достигнутый теперь, результатъ былъ тотъ, что выборъ членовъ общинныхъ и мѣстныхъ совѣтовъ былъ, наконецъ, предоставленъ элементамъ общественнымъ. Затѣмъ, вообще говоря, въ компетенціи мѣстныхъ органовъ не произошло значительныхъ измѣненій; здѣсь было больше систематизаціи, сводки, чѣмъ дѣйствительнаго расширенія.

---

[1]) A. Lebon. Cent ans d'histoire intérieure. 1898, p. 153.

[2]) Отнынѣ законодательство объ общинахъ и департаментахъ образуетъ четыре развѣтвленія: законъ объ организаціи общинъ (1831 г.) и другой законъ о муниципальномъ управленіи (1837 г.); и, какъ бы параллельно, законъ объ организаціи департаментскихъ (и окружныхъ) совѣтовъ (1833 г.) и законъ объ ихъ компетенціи (1838). Затѣмъ, если оставить въ сторонѣ измѣненія, вызванныя революціей 1848 года и реакціей 1851 г., дальнѣйшія реформы послѣдовали для общинъ въ 1855 году (организація) и въ 1867 г. (компетенція), а для департаментовъ—въ 1866 г. (компетенція). Наконецъ, при 3-ей республикѣ органическими законами департаментскимъ (1871 г.) и муниципальнымъ (1884 г.) окончательно были установлены, одновременно, организація и компетенція департаментскихъ и общинныхъ совѣтовъ.

Конституціонная хартія 14-го августа 1830-го года въ числѣ предметовъ, относительно которыхъ должны были послѣдовать безъ замедленія особые законы, называла и „учрежденія департаментскія и муниципальныя, основанныя на избирательной системѣ“ [1]). Послѣдовавшими въ теченіе ближайшаго десятилѣтія законодательнымиактами былъ разрѣшенъ сначала вопросъ объ организаціи общинъ [2]), совѣтовъ департаментскихъ и окружныхъ [3]), а затѣмъ вопросъ о компетенціи этихъ органовъ [4]).

Разборомъ законопроекта объ организаціи департаментовъ были заняты двѣ послѣдовательныя сессіи палаты депутатовъ и палаты пэровъ 1832—1833 годовъ.

Припомнимъ, въ какихъ политическихъ условіяхъ происходили эти занятія. Такъ называемая партія движенія (le parti du mouvement), располагавшая извѣстнымъ количествомъ портфелей въ первыхъ министерскихъ комбинаціяхъ короля Луи-Филиппа должна была уступить мѣсто партіи сопротивленія (le parti de la résistance). Съ отставкой Лаффитта власть перешла въ руки Казиміра-Перье, и въ этой власти буржуазія нашла прочный оплотъ противъ всякихъ попытокъ ликвидировать іюльскую революцію болѣе демократическимъ и болѣе смѣлымъ образомъ.

Господство умѣренныхъ воззрѣній въ палатѣ депутатовъ превосходно гарантировалось избирательнымъ правомъ, какое было установлено закономъ 1831 года. Законъ этотъ, правда, понижалъ цензъ какъ пассивный (съ 1000 франковъ на 500), такъ и активный (съ 300 фран-

---

[1]) Charte constitutionnelle, art. 69. Il sera pourvu successivement par des lois séparées et dans le plus court délai possible aux objets qui suivent... 7° Des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif.

[2]) Loi sur l'organisation municipale, 21 марта 1831 г.

[3]) 22 juin 1833. Loi sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement.

[4]) 18 juillet 1837. Loi sur l'administration municipale; 10 mai 1838. Loi sur les attribution des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. Тексты въ сборникѣ Vuatrin et Batbie. Lois administratives françaises, 1876.

ковъ на 200), сравнительно съ избирательной системой Реставрацiи, такъ что кругъ избирателей расширился: общее число ихъ удвоилось (вмѣсто 94.000—188.000). Но представители этихъ 188.000 зажиточныхъ и богатыхъ французовъ едва ли могли быть тѣмъ, за что они должны были слыть: представителями 30-миллiонной французской нацiи.

Нѣсколько ранѣе этой реформы былъ изданъ муниципальный законъ (21 марта 1831 года), представляющiй первую попытку осуществить обѣщанную конституцiей систему мѣстныхъ учрежденiй, построенныхъ на началѣ избирательномъ. Отнынѣ муниципальные совѣтники въ каждой общинѣ должны были избираться (ст. 10) собранiемъ, въ составъ котораго входили крупнѣйшiе плательщики податей [1]) и нѣкоторые разряды такъ называемыхъ capacités [2]). Мэръ назначался правительствомъ, но изъ числа муниципальныхъ совѣтниковъ (ст. 3).

Въ общихъ чертахъ законъ этотъ являлся воспроизведенiемъ проекта Мартиньяка, непринятiе котораго повлекло за собой въ 1829 г., какъ мы видѣли, отставку министерства — и, въ конечномъ итогѣ, революцiю 1830 г. [3]).

---

[1]) Ст. 11, § 1. А именно, въ общинахъ съ населенiемъ въ 1.000 душъ и ниже избирателями являются крупнѣйшiе плательщики прямыхъ налоговъ (достигшiе совершеннолѣтiя) въ количествѣ, равномъ одной десятой цифры населенiя. Затѣмъ, число избирателей повышается для общинъ съ населенiемъ свыше 1.000 душъ: ихъ прибавляется по пяти, по четыре, или по три на каждую сотню обитателей, смотря по тому, имѣется ли въ данной общинѣ населенiя отъ 1.000 до 5.000, отъ 5.000 до 15.000, или свыше 15.000.

[2]) Ib. § 2. Судьи, члены различныхъ административныхъ совѣтовъ и коммиссiй, офицеры нацiональной гвардiи, отставные чиновники и офицеры армiи и флота, получающiе пенсiю; адвокаты, нотарiусы, члены и корреспонденты Института, члены ученыхъ обществъ, основанныхъ или разрѣшенныхъ закономъ; доктора правъ, медицины, наукъ и т. д. Избирателями признаются также граждане, принимающiе участiе въ выборахъ депутатовъ и членовъ департаментскихъ совѣтовъ.

[3]) Предложенiе о муниципальной реформѣ было внесено въ Палату депутатомъ Humblot-Conté (6 сент. 1830 г.). Какъ онъ самъ заявилъ, отправной точкой его проекта была работа коммиссiи 1829 года, разбиравшей проектъ Мартиньяка, членомъ которой былъ и онъ. Бенжаменъ Констанъ замѣтилъ тогда же, что и проектъ Мартиньяка, и поправки коммиссiи теперь, послѣ

Обсужденіе закона 21-го марта 1831 г. ясно показало, что представители французскаго народа далеки были отъ сколько-нибудь смѣлой передѣлки административнаго режима, и что идеалъ возможно болѣе полнаго сосредоточенія власти въ рукахъ центральнаго правительства и его уполномоченныхъ всецѣло властвовалъ надъ умами. „Нѣсомнѣнно, говорилъ въ Палатѣ депутатовъ Дюпенъ старшій, злоупотребленія централизаціи вызываютъ основательныя жалобы... Но это единство власти, мѣсто которому—въ сердцѣ имперіи, чрезвычайно полезно. Или, быть можетъ, мы желаемъ идти къ федерализму?.. Отцы наши объявили территорію единой и нераздѣльной; если они установили раздѣленіе на департаменты, округа, кантоны или общины, то это для удобства управленія, а не для того, чтобы подготовить раздробленіе власти или вызвать раздѣленіе той исключительной дѣятельности, которая одна способна въ интересахъ государства и, особенно, для его защиты преодолѣть частныя сопротивленія и искоренять начало привилегіи повсюду, гдѣ оно попыталось бы основаться“ [1]).

революціи 1830-го года, — являются анахронизмомъ. Но, несмотря на его слова: „...certes, nous ne devons pas adopter le triste héritage d'un projet présenté sous une dynastie qui, depuis quinze ans ne méditait que la contre-révolution“, предложеніе было принято. (См. Moniteur, 1830, № 250 suppl. p. 1043—46) При обсужденіи проекта, въ 1831 году, высказаны были опасенія, что онъ слишкомъ демократиченъ и т. д. Дону, нѣкогда докладчикъ закона 28-го плювіоза, иронически замѣтилъ, что проектъ „превосходно согласуется съ административными привычками и политическими воззрѣніями, которыя установились при Имперіи и упрочились послѣ 1814 года“ (Moniteur, 1831, № 32). А маркизъ Ларошфуко такъ острилъ насчетъ ограниченія избирательнаго права вообще: „Ah! Messieurs, s'il était vrai qu'il n'y eût qu'un vingtième ou même qu'un dixième de la population virile, qui fût dévoué au gouvernement, et qui pût être appelé sans danger à l'exercice rare et paisible des droits politiques, que triste serait la situation du pays!“... Ib. № 33, p. 223.

[1]) Moniteur, № 36, стр. 246. Въ Палатѣ было, конечно, замѣчено, что новымъ закономъ создается привилегія меньшинства. (См. рѣчь деп. Marchal, ib. № 31, p. 206). На это возражали, что никакой привилегіи нѣтъ, потому что избирательное право основано не на произволѣ власти, а на законѣ; и что меньшинство является какъ бы представителемъ всѣхъ. См. рѣчь деп. Delpon, ib. № 33, p. 223.

Въ этихъ немногихъ словамъ заключается значительная часть той, скоро ставшей стереотипной, аргументаціи, которая все строила на софизмѣ враждебной національному единству привилегіи (т.-е. провинцій) и готова была видѣть миражъ „федерализма“ въ самыхъ скромныхъ планахъ мѣстной реформы.

§ 2.

Муниципальный законъ относится къ эпохѣ Лаффитта и „партіи движенія“; затѣмъ послѣдовало кратковременное энергическое правленіе Казиміра Перье, и власть перешла къ кабинету 11 октября 1832 года, въ которомъ главную роль играли герцогъ Брольи, Гизо и Тьеръ, руководители разныхъ группъ „партіи сопротивленія [1]). Именно это министерство внесло на обсужденіе палатъ проектъ закона объ организаціи департаментовъ, и ни составъ, ни программа министерства, ни направленіе палатъ—ничто не предвѣщало возможности сколько-нибудь коренной ломки въ строѣ мѣстнаго управленія.

Задача заключалась просто-на-просто въ выполненіи, примѣнительно къ департаментамъ, обѣщанія конституціи дать мѣсто избирательной системѣ въ учрежденіяхъ мѣстныхъ. Хартія обѣщала (ст. 69) „учрежденія департаментскія и муниципальныя, основанныя на избирательной системѣ“; практически же дѣло свелось къ реоргани-

[1]) Намъ придется и позже встрѣчаться съ этими крупными именами. Гизо, въ сороковыхъ годахъ, былъ практикомъ централизаціи въ самомъ вульгарномъ смыслѣ—правительственныхъ кандидатуръ и давленія на выборы. Но значительно позже, на склонѣ лѣтъ, онъ присоединилъ свой голосъ къ требованію децентрализаціи, выраженному, при 2-й Имперіи, такъ назыв. Нансійской программой (о чемъ см. ниже). Герцогъ Брольи, удалившись послѣ государственнаго переворота 5 дек. 1851 года въ частную жизнь, написалъ отличную книгу „Vues sur le gouvernement de la France“; въ которой, между прочимъ, защищалъ горячо децентрализацію. О вліяніи этой книги намъ еще придется говорить. Что касается Тьера, онъ никогда не измѣнилъ въ этомъ пунктѣ своихъ убѣжденій; министръ Луи-Филиппа, авторъ „Исторіи Консульства и Имперіи“, первый президентъ третьей республики — всегда и вездѣ онъ былъ другомъ системы 28 плювіоза. Даже когда ему пришлось играть видную роль въ оппозиціи, при 2-ой Имперіи, и когда всѣ были „децентрализаторами“, онъ остался въ сторонѣ отъ теченія.

заціи совѣтовъ — департаментскихъ и окружныхъ; ихъ значеніе не измѣнилось.

Собственно говоря, большинство вполнѣ удовлетворялось этимъ. Очень немногіе требовали бо́льшаго и шли дальше. Почву для критики легко можно было найти въ самой буквѣ приведеннаго § 69 конституціонной хартіи. Легко было видѣть, что совѣты, хотя бы выборные, не составляютъ еще мѣстныхъ учрежденій, „основанныхъ на избирательной системѣ". Въ этомъ направленіи и высказался Мерленъ (Merlin). Онъ заявилъ, что проектъ за немногими исключеніями воспроизводитъ систему, унаслѣдованную Реставраціей отъ Имперіи и удержанную, такъ какъ она представляла всѣ удобства для борьбы со свободой и для возстановленія неограниченной монархіи. Поэтому, дѣйствующія учрежденія, единственная задача которыхъ—исполнять приказанія власти, назначающей и смѣняющей администраторовъ по своему усмотрѣнію, ничего общаго не имѣютъ и не могутъ имѣть съ учрежденіями, обѣщанными конституціей. Провинціи имѣли свои собранія до Революціи; съ 1789 по 8-й годъ Республики департаменты, дистрикты, кантоны имѣли свою собственную администрацію; а теперь правительство думаетъ ограничиться новой организаціей совѣтовъ! Конечно, и это есть уже шагъ впередъ, но подобнаго измѣненія недостаточно, чтобы удовлетворить надеждамъ и желаніямъ народа, потому что „обѣщанныя департаментскія учрежденія должны непременно охватывать дѣйствительное управленіе, возложенное теперь исключительно на агентовъ власти, но въ которомъ бы должны были принимать участіе и лица, облеченныя выборомъ и довѣріемъ народа".

Мерленъ предлагаетъ во главѣ каждаго департамента коллегіальное учрежденіе, членами котораго являлись бы лица, избранныя по округамъ, а предсѣдателемъ — префектъ [1]).

---

[1]) Moniteur 8 января 1833 г., стр. 49. Эта навѣянная молодыми тогда бельгійскими учрежденіями система предлагалась во Франціи и позже, но всегда безуспѣшно.

Однако, Палата совсѣмъ не была расположена ставить вопросъ такъ широко. „Задача наша, восклицалъ патетически Одилонъ-Барро, состоитъ въ томъ, чтобы организовать мѣстную власть искренно и серьезно“ [1]). Вопреки этому, рѣчь шла только о реорганизаціи департаментскихъ совѣтовъ на началахъ избирательнаго права, ограниченнаго цензомъ [2]).

Такимъ образомъ, главнымъ и единственно существеннымъ предметомъ обсужденія явился вопросъ объ избирательномъ правѣ [3]), вопросъ о кругѣ лицъ, которымъ даровано будетъ представительство въ мѣстныхъ совѣтахъ. Очевидно было, что кругъ этотъ долженъ былъ быть болѣе или менѣе ограниченнымъ; менѣе ограниченнымъ, чѣмъ кругъ избирателей, облеченныхъ правомъ участія въ выборахъ политическихъ (т.-е. депутатовъ); но не настолько широкимъ, чтобы привлекать къ земской дѣятельности широкіе слои населенія.

Всякая система, построенная на цензѣ, носитъ неизбѣжно искусственный характеръ; но въ особенности такая, которая не ставитъ опредѣленной, отчетливой грани между гражданами полноправными и неполноправными. Система 1833 г. представляетъ любопытный образецъ такой путанности.

1) „Aujourd'hui il s'agit d'organiser sincèrement et sérieusement le pouvoir municipal“. Moniteur, № 10, p. 61.

2) Иными словами, реформа департаментская, какъ и муниципальная 1831 года, въ общемъ держалась проекта Мартиньяка. Вторую Бенжаменъ Констанъ окрестилъ анахронизмомъ. И о проектѣ первой графъ Ларошфуко замѣтилъ въ Палатѣ пэровъ, что, для своего времени, министерство 1828 года собиралось сдѣлать важный шагъ, но что съ тѣхъ поръ много воды утекло. „Le ministère de 1828 a fait, il est vrai, un pas immense en soumettant à la chambre des députés de cette époque la loi des élections départementales. Honneur lui en sera rendu! Mais la Charte, les voeux et les besoins ont changé, et 1828 est déjà de l'histoire ancienne“. Moniteur, 1833, № 135, p. 1357.

3) Замѣтимъ, что при обсужденіи закона 1833 г. сдѣлана была попытка возобновить проектъ уничтоженія окружныхъ совѣтовъ и созданія совѣтовъ кантональныхъ. (Рѣчи О. Берара и Барро. Mon. № 10). Попытка эта не нашла сочувствія ни въ Палатѣ, ни у правительства, хотя въ 1829 г. Палата именно въ этомъ смыслѣ поддержала коммиссію противъ министерства.

Какія категоріи гражданъ будутъ надѣлены избирательнымъ правомъ, выяснилось сначала-же; надо было условиться лишь относительно того, въ какой мѣрѣ каждая изъ этихъ категорій участвуетъ въ образованіи контингента земскихъ избирателей.

По проекту правительства, избирателями департаментскихъ представителей являлись, прежде всего, крупнѣйшіе плательщики податей въ избирательномъ округѣ (т.-е въ кантонѣ) въ количествѣ, равномъ одной двухсотой населенія; затѣмъ, граждане, внесенные въ списокъ присяжныхъ засѣдателей и политическіе избиратели; причемъ лица послѣднихъ категорій облекаются избирательнымъ правомъ земскимъ, лишь поскольку они не фигурируютъ въ числѣ крупнѣйшихъ плательщиковъ.

Коммиссія, съ своей стороны, видоизмѣнила эту систему въ цѣляхъ расширенія круга избирателей: именно, она желала, чтобы двѣ вышеупомянутыя категоріи (т. е. присяжные и политическіе избиратели) получили избирательное право сверхъ $^1/_{200}$ населенія.

Въ Палатѣ депутатовъ авторитетные голоса высказались за расширеніе избирательнаго права. Шарль Контъ предлагалъ установить цензъ въ 100 франковъ, и, сверхъ того, сдѣлать избирателями общинныхъ гласныхъ (членовъ муниципальнаго совѣта), офицеровъ національной гвардіи, лицъ ученыхъ и либеральныхъ профессій и т. д. Старикъ Лафайетъ поддержалъ его и торжественно повторилъ слова, произнесенныя имъ же въ собраніи нотаблей, въ 1787 г.: „если обитатели деревень не имѣютъ въ этомъ собраніи ни одного представителя, мы должны, по крайней мѣрѣ, доказать имъ, что у нихъ нѣтъ недостатка ни въ друзьяхъ, ни въ защитникахъ“ [1]).

Неудача всѣхъ этихъ попытокъ была какъ бы предрѣшена политическимъ направленіемъ большинства палаты. Тѣмъ не менѣе, одинъ изъ немногихъ депутатовъ-республиканцевъ, засѣдавшихъ въ Палатѣ, Гарнье-Па-

---

[1]) Moniteur 1833, № 10.

жесъ, открыто заявилъ отрицательное отношеніе къ системѣ, обсуждавшейся народными представителями. „Начала, которыя я исповѣдую, говорилъ онъ, и которыя вамъ извѣстны, не позволяютъ мнѣ находить хорошимъ то, чтò не имѣетъ въ въ основѣ своей права, общаго для всѣхъ, распространеннаго до послѣднихъ предѣловъ общества. Я думаю, что только тѣ правительства прочны, которыя покоятся на наиболѣе прочной основѣ"…. Подъ этой „основой" ораторъ разумѣлъ народныя массы. Въ заключеніе, онъ повторилъ слѣдующія слова…. Гизо: „Директорія и Бонапартъ (а также Карлъ X, прибавлялъ Г.-Пажесъ отъ себя) пали потому, что упустили изъ виду массу. Именно въ ней великая пружина правительства и его сила. Заинтересуйте народную массу—и задача рѣшена"…. [1]) Рѣчь Гарнье-Пажеса была инцидентомъ политическаго характера; въ 1833 году требованіе всеобщаго избирательнаго права не имѣло шансовъ не только на успѣхъ, но и на вниманіе; черезъ какихъ-нибудь пятнадцать лѣтъ страна оказалась для него зрѣлой—для этого нужны были февральскіе дни 48-го года.

Умѣренная система коммиссіи, слегка расширявшая кругъ избирателей, сравнительно съ правительственнымъ проектомъ, нашла горячаго защитника въ лицѣ Одилона Барро. Лидеру династической оппозиціи, присяжному защитнику децентрализаціи, пришлось выступить съ возраженіемъ противъ того, кто былъ и остался всегда восторженнымъ поклонникомъ Наполеоновской системы, во имя ея простоты, дѣйствительности и удобствъ для задачъ текущаго управленія. Тьеръ, въ этотъ моментъ министръ торговли, находилъ, что совершенно достаточно 200000 избирателей для мѣстныхъ совѣтовъ; что при выборахъ общинныхъ гласныхъ и офицеровъ національной гвардіи абсентеизмъ бываетъ поразительный; и что не слѣдуетъ забывать начала утилитарнаго, согласно

---

[1]) Moniteur, № 17, стр. 122. Надо сказать, что „заинтересовать массу" вопросами мѣстнаго управленія до сихъ поръ еще не удалось во Франціи.

которому лишь тотъ долженъ быть избирателемъ, чей голосъ дѣйствительно можетъ быть полезенъ обществу и т. д. Эта столь характерная для Тьера аргументацiя вызвала краснорѣчивую отповѣдь со стороны Одилона Барро. „Господа, говорилъ онъ, всякiй явится на выборы, когда будетъ чувствовать ихъ пользу; когда избирательное право не будетъ болѣе химерой и обольщенiемъ; когда земскiя власти (les pouvoirs municipaux) будутъ дѣйствительностью; тогда граждане будутъ знать, что являться на выборы—въ ихъ интересѣ....

Мы допускаемъ, что избирательныя права должны имѣть предѣломъ полезность; пусть такъ! Но начало полезности требуетъ, чтобы права эти получили распространенiе въ границахъ, которыя начертила коммиссiя; и чтобы по меньшей мѣрѣ 300000 гражданъ участвовали въ выборахъ членовъ департаментскихъ совѣтовъ“....

Что такое эти триста тысячъ? спрашивалъ ораторъ. Это не чернь, не отщепенцы; нѣтъ—это среднiй классъ, это—собственники; „въ нихъ—очагъ революцiи, въ нихъ ея могущество и сила“. Требуя избирательныхъ правъ для средняго класса, О. Барро вовсе не желалъ отрицать возможности дальнѣйшаго расширенiя избирательнаго права. Напротивъ; „если бы вы спустились еще ниже, продолжалъ онъ, то вы и тамъ нашли бы элементы жизненные и энергичные, способные укрѣпить и поддержать эту революцiю“ [1]). Очевидно „способность поддержать революцiю“ не вполнѣ совпадала съ тьеровской „полезностью“, хотя, оффицiально, во Францiи торжествовали „начала 1789 года“.

§ 3.

Система, предложенная коммиссiей и поддержанная Одилономъ Барро, получила большинство въ Палатѣ депутатовъ; но рѣшающее слово было произнесено Палатой пэровъ, видоизмѣнившей проектъ въ томъ смыслѣ,

[1]) Moniteur, ib. 135.

что избирательное право сообщалось всѣмъ гражданамъ, внесеннымъ въ списки присяжныхъ или политическихъ избирателей; въ томъ же случаѣ, если въ какомъ-либо кантонѣ цифра избирателей не достигаетъ 50, недостающее число ихъ доставляется наиболѣе крупными плательщиками.

Эта система получила санкцію и вошла въ составъ закона 22 іюня 1833 года (ст. 3). Практическіе результаты ея, какъ это выдвигалъ и докладчикъ Палаты пэровъ, де-Барантъ, совпадали съ тѣмъ, чего надо было ожидать отъ системы, предложенной министерскимъ проектомъ [1]).

Рекомендуя пэрамъ Франціи избирательную систему, съуживавшую кругъ избирателей сравнительно съ проектомъ коммиссіи Палаты депутатовъ, де-Барантъ руководился соображеніями или опасеніями политическими: ему казалось, что при болѣе либеральной избирательной системѣ мѣстныя собранія окажутся, въ глазахъ общественнаго мнѣнія, болѣе близкимъ и вѣрнымъ отраженіемъ, представительствомъ народныхъ нуждъ и желаній, чѣмъ Палата депутатовъ, и что подобная неожиданная конкурренція можетъ повести къ смутамъ. Кромѣ того, самый характеръ интересовъ департаментскихъ, сравнительно болѣе сложныхъ, чѣмъ общинные, оправдываетъ такое ограниченіе избирательнаго права въ департаментскихъ выборахъ [2]).

---

[1]) См. примѣчаніе къ ст. 3 у Duvergier, 1833, стр. 203.

[2]) Въ этихъ соображеніяхъ Баранта было, конечно, больше искусственности, чѣмъ убѣдительности. Его сочиненіе Des communes et de l'aristocratie (1821), имѣвшее большой успѣхъ и переизданное въ 60-хъ годахъ, когда децентрализація сильно вошла въ моду, было, пожалуй, либеральнѣе, чѣмъ его докладъ пэрамъ. Но въ послѣднемъ можно найти очень интересное и, на нашъ взглядъ, правильное объясненіе того, почему французы относились сравнительно равнодушно къ мѣстной реформѣ. По его словамъ, какъ ни важна послѣдняя, политическіе запросы, выдвинутые революціей 1830 года, отодвигаютъ ее на второй планъ. Мѣстная администрація, какъ ее создали нравы, законы и общественный строй Франціи, не касается самыхъ первыхъ, самыхъ священныхъ правъ гражданъ; „это слово: „община“, (commune), столь великое въ средніе вѣка, это слово, означавшее чуть не

Такъ были опредѣлены условія активнаго избирательнаго права; что касается до пассивнаго, т.-е. до условій избираемости, то и здѣсь взяла верхъ точка зрѣнія экономической гарантіи. Депутатъ Кабэ предлагалъ ограничиться слѣдующими условіями: возрастъ (25 лѣтъ), мѣстожительство въ департаментѣ и занесеніе въ списки плательщиковъ податей. Палата отвергла это предложеніе [1]).

Цензъ въ 200 франковъ, установленный закономъ 1833 года въ качествѣ условія пассивнаго избирательнаго права (ст. 4), вполнѣ удовлетворялъ руководящія политическія группы страны, прежде всего помнившія, что департаментскій совѣтъ занимается раскладкой прямыхъ налоговъ между округами и можетъ, сверхъ того. установлять дополнительное обложеніе на мѣстныя нужды—въ виду чего представлялось необходимымъ открыть доступъ въ мѣстныя собранія лишь лицамъ, имущественное положеніе которыхъ являлось бы ручательствомъ ихъ осторожности и благоразумія [2]).

націю, — въ настоящее время имѣетъ скромный, ограниченный смыслъ". Іюльская революція вовсе не была возстаніемъ противъ административныхъ притѣсненій. Такъ что особенной связи между завѣдываніемъ мѣстными дѣлами и областью политики нѣтъ. См. этотъ докладъ въ Moniteur, 1833, № 95, р. 957, а также въ прибавленіи ко 2-му изданію „Des Communes", Барантъ упускалъ, однако, изъ виду, что „политика" была доступна лишь кучкѣ, для которой вопросы департаментской и общинной администраціи не могли, конечно, представлять интереса; а заинтересованное въ реформахъ населеніе не имѣло ни политическихъ правъ, ни партійнаго самосознанія и сплоченности.

[1]) Moniteur, ib. 135.

[2]) Конечно, послѣ революціи 1830 года и послѣ вызванныхъ ею ожиданій, крайняя умѣренность закона 1833 года легко могла быть названа „постыдной", и весь духъ этого закона „узкимъ, мелочнымъ, эгоистическимъ". См. L. Langlois. Des institutions locales et municipales en France, 1833. Таково было мнѣніе всѣхъ друзей децентрализаціи, безъ различія политическихъ оттѣнковъ. Къ друзьямъ децентрализаціи можно отнести и Луи Блана (не смотря на его глубокую вражду къ федерализму; объ этомъ см. ниже), давшаго слѣдующую оцѣнку закону 1833 года: „..elle [cette loi] consacrait dans ce qu'il y a de plus vicieux le système de la centralisation administrative; elle maintenait dans les conseils d'arrondissement un rouage inutile, une autorité sans attribution; enfin, elle consacrait, jusque dans la

Законъ 2-го мая 1827 года постановлялъ, что слѣдующія лица заносятся въ общій департаментскій списокъ, служившій префекту для составленія дальнѣйшаго, болѣе тѣснаго — въ размѣрѣ $^1/_4$,—на основаніи котораго и выбирались по жребію присяжные засѣдатели на каждую сессію; во-первыхъ, лица совмѣщающія въ себѣ условія политическаго избирательнаго права; во-вторыхъ, спеціальныя категоріи, а именно: должностныя лица, служащія по назначенію короля, но безъ вознагражденія, и, подъ извѣстными условіями, офицеры арміи и флота, разные разряды лицъ съ высшимъ образованіемъ, и нотаріусы (2 mai 1827. Loi relative à l'organisation du jury) [1]). Законъ 19 апрѣля 1831 года, нѣсколько расширившій основы избирательнаго права, расширилъ тѣмъ самымъ и кругъ лицъ, заносившихся въ списки присяжныхъ. Но, конечно, для департаментскихъ выборовъ имѣла значеніе лишь вторая часть общаго списка присяжныхъ, содержавшая спеціальныя категоріи, такъ какъ политическіе избиратели и помимо этого получили, согласно ст. 3 закона 1833 года, право участія въ выборахъ членовъ департаментскаго совѣта.

Выборы происходятъ по кантонамъ, и число членовъ совѣта каждаго департамента равно, по общему правилу, числу кантоновъ этого департамента; но не можетъ превышать тридцати, такъ что если кантоновъ болѣе чѣмъ тридцать, то кантоны соединяются съ такимъ разсчетомъ, чтобы образовалось тридцать избирательныхъ округовъ [2]).

Въ этомъ ограниченіи числа гласныхъ невольно слышится отзвукъ той стадіи, когда департаментскій совѣтъ

---

sphère des délibérations locales, ce monopole électoral, instrument d'opression aux mains d'une bourgeoisie qui avait accaparé la fortune de la France, et n'avait proclamé la souveraineté du peuple que pour mieux la détruire"... См. Louis Blanc. Histoire de dix ans. Tome IV, p. 62.

[1]) Duvergier, XXVII, 112.

[2]) 43 департамента имѣли болѣе чѣмъ по тридцати кантоновъ. Особая таблица, приложенная къ закону 1833 года, распредѣляла кантоны между тридцатью избирательными округами въ каждомъ изъ этихъ департаментовъ. Это произвольное ограниченіе департаментскаго представительства рѣшительно не имѣло успѣха, какъ мы это покажемъ, у совѣтовъ.

являлся въ сущности коммиссіей, призванной производить раскладку прямыхъ налоговъ между округами и давать заключенія по кое-какимъ вопросамъ, поставленнымъ администраціей [1]).

Само собой разумѣется что всѣ мѣры были приняты къ тому, чтобы въ своихъ занятіяхъ совѣтъ не выходилъ изъ начертанныхъ для него предѣловъ, выяснить которые ближайшимъ образомъ предстояло закону 1838 года о предметахъ вѣдомства департаментскаго совѣта.

Совѣтъ созывается префектомъ, на основаніи королевскаго ордоннанса, опредѣляющаго время созыва и длительность сессіи; указъ этотъ читается вслухъ гласнымъ, послѣ чего вновь избранными [2]) приносится присяга, и сессія объявляется открытой отъ имени короля (ст. 12).

Совѣту попрежнему предоставлено выбирать своего предсѣдателя и секретаря (ib.). Засѣданія не открыты для публики (ст. 13) [3]) и постановленія совѣта по пред-

---

[1]) Живое эхо законодателя 1800 года, престарѣлый Редереръ (котораго король Луи-Филиппъ сдѣлалъ перомъ) предлагалъ, при обсужденіи закона 1833 года, чтобы избиратели выбирали не непосредственно членовъ департаментскихъ совѣтовъ, а кандидатовъ, по два на каждую вакансію, на усмотрѣніе короля. Очевидно, онъ разсчитывалъ, что хоть послѣ революціи 1830 года осуществятся его „списки довѣрія"! Слѣдующія слова его очень интересны для ретроспективнаго освѣщенія закона 20-го плювіоза, его дѣтища: „Ce mot même de conseils de département me paraît avertir de l'esprit dans lequel ils sont institués, et cet esprit n'est pas celui d'opposition aux intentions royales. De qui sônt-ils conseils? Ils sont conseils du Roi pour des intérêts d'une section du territoire nommée département". Moniteur, 1833, № 136, p. 1365—1366. Редереръ забывалъ, что теперь этотъ section du territoire былъ de facto юридическимъ лицамъ и вотировалъ налоги на свои нужды. Конечно, названіе департаментскаго совѣта уже тогда не отвѣчало существу дѣла.

[2]) Гласные выбирались на 9 лѣтъ, съ правомъ переизбранія, и съ возобновленіемъ состава, по третямъ, каждые три года (ст. 8).

[3]) Поправка, предложенная депутатомъ Larabit и вводившая въ проектъ признаніе гласности засѣданій совѣта, была отвергнута. Впрочемъ, какъ говорилъ Гарнье-Пажесъ, фактически нельзя будетъ избѣгнуть гласности, благодаря прессѣ, до которой всегда дойдутъ свѣдѣнія о томъ, что говорится на этихъ засѣданіяхъ. Moniteur, 1833, p. 147. Въ докладѣ, представленномъ Палатѣ, гласность признавалась неудобной на томъ основаніи, что

метамъ, не отнесеннымъ закономъ къ его компетенціи, недѣйствительны [1]), точно такъ же какъ всякое обсужденіе, имѣющее мѣсто внѣ обычныхъ засѣданій совѣта (ст. 14—15) [2]).

Запрещаются всякія сношенія съ другими совѣтами— департаментскими или окружными, а также опубликованіе прокламацій или адресовъ, подъ страхомъ пріостановки сессіи префектомъ, впредь до изъявленія королевской воли (ст. 16 — 17); запрещается журналистамъ, издателямъ и пр. печатать о незаконныхъ актахъ совѣтовъ (ст. 19). Всѣ эти нормы обезпечивались и уголовной санкціей (ib).

Такова была организація департаментскихъ совѣтовъ, сохранившаяся до 1848 года, когда всеобщее избирательное право заступило мѣсто ценза. Но въ организаціи, какъ таковой, т.-е. независимо отъ условій выборовъ, существенныхъ измѣненій не произошло вплоть до 1871-го года.

§ 4.

Компетенція департаментскихъ совѣтовъ представлялась наканунѣ 1838 года не въ такомъ простомъ видѣ, какъ того можно было ожидать по характеру закона 28-го плювіоза. Дѣло въ томъ, что въ теченіе первой трети XIX столѣтія отдѣльные, не связанные общимъ

совѣтъ, между прочимъ, подвергаетъ критикѣ администрацію префекта: „Au conseil général on discute... aussi les actes d'administration du préfet. Nos moeurs sont fort exigeants en convenance et en ménagemens dans les relations sociales“... См. Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur l'organisation départementale. Mon. 1833, № 7. Гласность засѣданій была допущена 2-й республикой, отмѣнена въ 1852 г. и окончательно возстановлена въ 1871 г.

[1]) Для признанія недѣйствительности требуется, однако, королевскій ордоннансъ.

[2]) Въ этомъ случаѣ префектъ (въ совѣтѣ префектуры) принимаетъ мѣры къ немедленному прекращенію нелегальнаго собранія.

планомъ, акты государственной власти способствовали развитію департамента, какъ юридической личности и какъ хозяйственнаго союза.

Вспомнимъ извѣстный уже намъ императорскій декретъ 1-го апрѣля 1811 года, переносившій съ государства на департаменты право собственности на цѣлый рядъ недвижимыхъ имуществъ, чѣмъ, правда, создана была статья расхода, но и положено прочное начало признанію за департаментомъ характера юридическаго лица [1]).

Затѣмъ, что особенно существенно, за департаментскими совѣтами признано было право факультативнаго обложенія, въ границахъ, установленныхъ закономъ, на предметъ покрытія обычныхъ департаментскихъ расходовъ [2]). А отдѣльными узаконеніями, въ различное время, было предоставлено департаментамъ самооблагаться спеціальными добавочными сантимами на спеціальныя нужды: главнымъ образомъ, на расходы начальнаго образованія [3])

---

[1]) Впрочемъ характеръ этотъ оспаривался вплоть до закона 1838 года. Могли ли департаменты владѣть вообще движимыми и недвижимыми имуществами, помимо тѣхъ зданій и пр., содержаніе которыхъ было возложено на нихъ государствомъ? Могли ли они получать отказы и даренія? По этимъ вопросамъ существовала контроверза. Департ. совѣты неоднократно настаивали на своихъ правахъ. Но Государственный Совѣтъ, въ мнѣніяхъ 1818 и 1819 годовъ, и позже министръ внутр. дѣлъ въ одной инструкціи префектамъ 1832 г., разрѣшали эти вопросы отрицательно. Замѣчательно, что еще въ 1850 году раздавались голоса въ пользу необходимости вернуться къ толкованію Госуд. Совѣта 1818—19 г. Несвоевременность этой точки зрѣнія была хорошо раскрыта въ трудахъ коммиссіи, занятой въ 1850—51 г. разработкой проекта мѣстной реформы. (См. ниже) Ср. Allard. De la personnalité civile des départements.

[2]) См. выше стр. 87.

[3]) 28 juin = 1-er juillet 1833. Loi sur l'instruction primaire. На основаніи этого закона каждый департаментъ обязанъ былъ содержать на свои средства одно нормальное училище (une école normale primaire); разрѣшалось для этой цѣли соединяться съ сосѣдними департаментами (переговоры и соглашеніе между департам. совѣтами происходятъ съ разрѣшенія центральной власти). Средства для содержанія этихъ училищъ вотируются совѣтами; точно также обязательныя пособія общинамъ, которымъ не хватаетъ ихъ рессурсовъ на содержаніе начальныхъ школъ. Въ случаѣ недостатка обычныхъ департаментскихъ средствъ, совѣты могутъ располагать двумя добавочными сантимами спеціально на этотъ предметъ; это дополнительное обложеніе разрѣшается ежегодно финансовымъ закономъ, и

и сельскихъ дорогъ большаго сообщенія (de grande communication) [1]).

Помимо этихъ общихъ для всѣхъ департаментовъ правъ, отдѣльные департаменты неоднократно получали, на основаніи спеціальныхъ законовъ, разрѣшеніе взимать особые сантимы на чрезвычайныя надобности [2]). Постоянная готовность департаментовъ прибѣгать къ чрезвычайнымъ налогамъ для общеполѐзныхъ сооруженій съ признательностью подчеркивалась самимъ правительствомъ [3]).

Постепенно сложился разладъ между буквой закона и первоначальнымъ замысломъ законодателя 28-го плювіоза, съ одной стороны, и фактическимъ развитіемъ жизни департаментовъ, съ другой. Какъ говорилъ Вивьенъ въ Палатѣ депутатовъ, докладывая заключеніе коммиссіи о законѣ 1838 г., „участіе департаментскихъ совѣтовъ въ

оно можетъ быть предписано королевскимъ ордонансомъ, въ случаѣ отказа со стороны департ. совѣта вотировать нужную сумму. (См. art. 11 — 13). Duvergier, Collection etc., t. 33.

[1]) Значительнѣе роль, предоставленная департаментскимъ совѣтамъ въ дорожномъ дѣлѣ закономъ 21-го мая 1836 года, положившимъ основы французскаго законодательства о мѣстныхъ дорогахъ. (Loi sur les chemins vicinaux). Признаніе давной дороги дорогой большаго сообщенія (chemin vicinal de grande communication) постановляется департам. совѣтомъ, по выслушаніи мнѣнія заинтересованныхъ общинныхъ и окружныхъ совѣтовъ; предложеніе объ этомъ должно быть сдѣлано префектомъ. Послѣднему принадлежитъ назначеніе смотрителей этихъ дорогъ (agents voyers), но размѣры жалованья опредѣляются департ. совѣтомъ.

На дороги большаго сообщенія, а въ крайнихъ случаяхъ и на другія категоріи chemins vicinaux (расходы всѣхъ этихъ дорогъ несутся, прежде всего, общинами) могутъ быть отпускаемы субсидіи изъ департаментскихъ средствъ, а именно изъ средствъ, доставляемыхъ обычными факультативными сантимами, а также путемъ спеціальнаго для этой цѣли обложенія, въ предѣлахъ, опредѣляемыхъ ежегодно закономъ (art. 7—8—11—12). Въ отпускѣ кредитовъ на дороги совѣты были совершенно свободны; никакой обязательности не существовало.

[2]) Такихъ спеціальныхъ законовъ много можно найти въ коллекціи законовъ Дювержье. Обыкновенно департаментамъ разрѣшается установить новый налогъ (опредѣленное число добавочныхъ сантимовъ) или заключить заемъ для исполненія или окончанія общеполезныхъ предпріятій; рѣчь идетъ о каналахъ, шоссе, которыя департаменты проводятъ самостоятельно или въ долѣ съ государствомъ.

[3]) Рѣчь министра публичныхъ работъ и торговли, Moniteur, 1838, p. 109.

департаментскомъ управленіи постепенно увеличилось; необходимость, болѣе могущественная, чѣмъ воля людей, принудила прибѣгнуть къ ихъ (т.-е. совѣтовъ) помощи для разрѣшенія многочисленныхъ вопросовъ".

Такимъ образомъ, если законъ 1833 года, противопоставляя систему избирательную порядку назначенія гласныхъ правительствомъ, осуществлялъ обѣщаніе, данное конституціей 1830 года—ввести выборы въ мѣстное управленіе — и порывалъ съ прошлымъ, законъ 1838 г. о компетенціи департаментскаго совѣта, въ значительной степени, долженъ былъ подвести итоги пройденному, обобщить частныя завоеванія, сдѣланныя идеей децентрализаціи

Въ самомъ дѣлѣ, то, что говорилъ Палатѣ депутатовъ министръ внутреннихъ дѣлъ (графъ Монталиве), представляя проектъ закона, менѣе всего похоже на предисловіе къ проекту какой-либо реформы. Онъ указывалъ, что опредѣленія, выясняющія кругъ вѣдомства департаментскихъ совѣтовъ, разбросаны по различнымъ актамъ законодательной и исполнительной властей; можно ихъ найти и въ практикѣ административной юстиціи. Теперь необходимо ихъ свести, „образовать изъ нихъ одно цѣлое", „согласовать" [1]).

Итакъ, законъ 1838 года не даетъ департаменту ничего существенно новаго; но онъ воспринимаетъ въ себя и приводитъ въ систему всѣ элементы того развитія, которое было пережито за 40 почти лѣтъ созданіемъ Перваго Консула. Право факультативнаго самообложенія, характеръ юридическаго лица, департаментскій бюджетъ—

---

[1]) „Il importe de les rapprocher et d'en former un ensemble". Министръ находилъ, что особенныхъ реформъ и не требуется: „Ce système d'administration, говорилъ онъ, a pour lui l'autorité d'une expérience de 37 années, et la sanction de l'opinion publique; en effet, il n'a jamais été l'objet d'une attaque sérieuse, au milieu de toutes nos vicissitudes politiques". Въ серьезной критикѣ не было недостатка; но „общественное мнѣніе" оставалось дѣйствительно равнодушнымъ къ вопросамъ мѣстной реформы. Moniteur, 1838, № 16, p. 108.

все это подвергается тщательной нормировкѣ, мало напоминающей лаконизмъ закона 28 плювіоза.

Тѣмъ не менѣе, еще не наступилъ для департамента день совершеннолѣтія. Далеко до того. Именно, „подобно несовершеннолѣтнему, департаментъ былъ оставленъ подъ надзоромъ, контролемъ и опекою правительства", какъ выразился значительно позже одинъ оффиціальный ораторъ [1]).

За исключеніемъ раскладки налоговъ (ст. 1), ни одно постановленіе совѣта не имѣетъ силы, пока оно не получило утвержденія правительства—короля, министра или префекта (ст. 5); бюджетъ департамента представляется совѣту префектомъ и, по обсужденіи, окончательно фиксируется королевскимъ ордонансомъ (ст. 11). Постановленія совѣта относительно пріобрѣтеній, отчужденій и обмѣна департаментской собственности, а также относительно назначенія, какое дать департаментскимъ зданіямъ, должны быть утверждены королевскимъ ордонансомъ, причемъ требуется мнѣніе Государственнаго Совѣта (ст. 29) [2]); то же самое для принятія или непринятія отказовъ и дареній (ст. 31); разрѣшеніе короля требуется для вчиненія префектомъ иска отъ лица департамента, по постановленію совѣта (ст. 36) и т. д. [3]).

Попрежнему, факультативное самообложеніе на второмъ планѣ; въ компетенціи департаментскихъ совѣтовъ первое мѣсто продолжаютъ занимать предметы, которые или прямо относятся къ общегосударственной администраціи

---

[1]) Правительственный докладчикъ законопроекта, ставшаго закономъ 1866 года, о департаментскихъ совѣтахъ въ Законодательномъ Корпусѣ 2-ой Имперіи. „Le département, considéré comme un mineur, reste placé sous la surveillance, le contrôle et la tutelle du gouvernement". Слова эти относятся именно къ порядкамъ, созданнымъ въ 1833—1838 годахъ.

[2]) Впрочемъ, если стоимость пріобрѣтаемаго и т. д. имущества не превышаетъ 20.000 франковъ, разрѣшеніе дается префектомъ, въ совѣтѣ префектуры (ib. § 2).

[3]) Разрѣшеніе высшей власти требуется и для перенесенія дѣла въ слѣдующую инстанцію. Но въ случаяхъ неотложныхъ судебныя дѣйствія разрѣшаются префекту и безъ постановленія департаментскаго совѣта и разрѣшенія центральной власти.

и являются для департаментовъ чистой повинностью, или же, интересуя одновременно государство и мѣстность, признаются настолько важными, что государство оставляетъ касательно нихъ послѣднее слово за собой.

Это именно та длинная серія предметовъ, къ которымъ пріурочены обыкновенные расходы (dépenses ordinaires) департаментовъ; здѣсь рядомъ съ жандармскими казармами — департаментскія дороги; рядомъ съ освѣщеніемъ и отопленіемъ кордегардій—дѣтскіе пріюты и дома умалишенныхъ; рядомъ съ тюрьмами—расходы на борьбу съ эпизоотіями и эпидеміями (ст. 12). Вся эта довольно длинная серія „обыкновенныхъ" расходовъ вносится въ первую, основную часть или секцію департаментскаго бюджета (этихъ частей нѣсколько). И не только правительство утверждаетъ всѣ постановленія совѣтовъ по этимъ предметамъ, но оно можетъ увеличивать размѣры ассигновокъ, въ предѣлахъ средствъ, имѣющихся для покрытія этой важнѣйшей части бюджета (каждая часть его имѣетъ свои особые рессурсы) [1]).

Что касается расходовъ факультативныхъ, то если относящіяся сюда постановленія совѣта и соотвѣтствующая (вторая) секція бюджета и требуютъ правительственнаго утвержденія, за то, въ отличіе отъ первой секціи, въ отличіе отъ расходовъ обыкновенныхъ, расходы факультативные не могутъ быть ни увеличены, ни вообще измѣнены королевскимъ ордоннансомъ, окончательно регулирующимъ бюджетъ департамента [2]). Точно такъ же, если почему-либо сессія совѣта не состоялась, или онъ не вотировалъ первой части бюджета, въ этомъ случаѣ смѣта составляется префектомъ (въ совѣтѣ префектуры)

---

[1]) Art. 14. Les dépenses ordinaires qui doivent être portées dans la première section, aux termes de l'article 12, peuvent y être inscrites, ou être augmentées d'office jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir, par l'ordonnance royale qui règle le budget.

[2]) Art. 16. La seconde section comprend les dépenses facultatives d'utilité departementale... Art. 18. Aucune dépense ne peut être inscrite d'office dans cette seconde section, et les allocations qui y sont portées par le conqeil général ne peuvent être ni changées, ni modifiées par l'ordonnance royale dui règlse le budget.

и окончательное установленіе бюджета, въ общемъ порядкѣ, дѣлается королевскимъ ордоннансомъ (ст. 28). Напротивъ, оффиціальнаго внесенія какихъ-либо расходовъ во вторую секцію бюджета законъ не разрѣшаетъ. Иными словами, являясь если не безконтрольнымъ, то все же хозяиномъ первой части, по отношенію ко второй правительство играетъ роль инстанціи контролирующей департаментскій совѣтъ.

Сложность бюджетныхъ правилъ составляетъ одну изъ главныхъ особенностей законодательства 1838 года; вмѣстѣ съ реформой 1866 года послѣдовало и упрощеніе этихъ правилъ.

Бюджетъ дѣлится на части или секціи (ст. 11), и каждая изъ этихъ частей имѣетъ свои опредѣленные расходы и спеціальные рессурсы для ихъ покрытія. Первая часть департаментскаго бюджета, охватывающая всѣ основные—обязательные или такъ называемые обыкновенные расходы, само собой разумѣется, наиболѣе богата этими рессурсами (ст. 13). Ея расходы покрываются, вопервыхъ, добавочными сантимами, ежегодно устанавляемыми для этого, какъ мы знаемъ, финансовымъ закономъ. Это—рессурсъ обычный, нормальный. Для покрытія расходовъ первой секціи предназначены, во-вторыхъ, кое-какія поступленія побочнаго характера, на которыхъ нѣтъ нужды останавливаться. Въ третьихъ, изучаемая нами часть бюджета получаетъ въ случаѣ недостатка мѣстныхъ средствъ, свою долю изъ общаго фонда, сохраняющаго свое значеніе и вполнѣ необходимаго въ системѣ, въ которой цѣлый рядъ расходовъ лежитъ повинностью на департаментахъ, независимо отъ количества поступленій, какое можетъ быть обезпечено въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ добавочными сантимами.

Вторая часть бюджета (ст. 16—17) заключаетъ въ себѣ расходы факультативные (dépenses facultatives d'utilité départementale); главный ея рессурсъ—факультативные сантимы, вотированные совѣтомъ въ предѣлахъ разрѣшеннаго закономъ maximum'а. Далѣе, къ этой секціи отнесены доходы съ департаментскихъ имуществъ,

не имѣющихъ какого-либо назначенія въ департаментскомъ управленіи (доходы эти ничтожны, такъ какъ у департаментовъ мало такихъ имуществъ [1]) и, наконецъ, для покрытія расходовъ этой части бюджета департаментомъ можетъ быть оказано пособіе изъ части общаго фонда, спеціально предназначенной (финансовымъ закономъ) для этой цѣли; объ этомъ пособіи (т.-е. на необязательные расходы) можетъ итти рѣчь лишь когда уже исчерпанъ maximum разрѣшенныхъ департаменту факультативныхъ сантимовъ.

Помимо этихъ двухъ секцій общаго характера законъ 1838 года (ст. 19) предусматриваетъ еще особыя части бюджета, къ которымъ пріурочены расходы, покрываемые спеціально для нихъ созданными (закономъ) средствами (так. наз. спеціальными сантимами) и расходы, покрываемые путемъ чрезвычайнаго, разрѣшеннаго департаменту, обложенія. На основаніи этой 19-ой статьи практика немедленно создала дальнѣйшія секціи департаментскаго бюджета [1]).

Итакъ, основной чертой департаментскаго бюджета на основаніи закона 1838 года является спеціальность средствъ каждой его части. Единственное исключеніе противъ этого правила подтверждаетъ первенствующее значеніе обязательныхъ расходовъ, сравнительно съ необязательными. А, именно, расходы первой секціи мо-

---

[1]) Въ разбираемую эпоху департаментскими недвижимостями являлись почти исключительно зданія, уступленныя государствомъ въ 1811 году или сооруженныя на средства департамента, въ видѣ повинности; доходныхъ имуществъ департаменты, въ отличіе отъ общинъ, не имѣли. См. Macarel, I, p. 155. О составѣ и характерѣ департаментской „собственности" ср. письмо министра внутр. дѣлъ префектамъ отъ 25-го февраля 1838 г. въ Bulletin du ministère de l'intérieur, 1838, стр. 111 и сл.

[2]) Именно: часть III—расходы чрезвычайные, т.-е. на которые департаментомъ разрѣшено (особыми законами) чрезвычайное самообложеніе или займы; часть IV—бюджетъ сельскихъ дорогъ (на основаніи закона 1836 г.); часть V—бюджетъ начальнаго образованія; VI—расходы кадастра. См. инструкцію префектамъ относительно департаментскаго бюджета, отъ 24 іюля 1838 г., въ Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, 1838, p. 204—211. Замѣтимъ, что секція VI-я, по мѣрѣ завершенія кадастровыхъ операцій, отпадала.

гутъ быть отнесены ко второй, т.-е. иными словами, обязательные расходы департамента могутъ покрываться его факультативными рессурсами (ст. 16, § 2) [1]. Не забудемъ, впрочемъ, что и государство удѣляетъ департаментамъ на ихъ факультативные расходы часть общаго фонда.

§ 5

Имѣя власть окончательнаго рѣшенія лишь въ вопросахъ раскладки прямыхъ налоговъ между округами, департаментскіе совѣты во всемъ остальномъ находились подъ правительственной опекой, достигавшей наиболѣе рельефнаго выраженія въ регулированіи перваго отдѣла департаментскаго бюджета.

Такое рѣшеніе вопроса объ отношеніи государства къ департаменту въ 1838 году не должно удивлять. При этомъ не преслѣдовалось какой-нибудь особой политической цѣли. Между французскимъ департаментомъ и государствомъ не было какого-либо постояннаго антагонизма;—при первой Имперіи особые департаментскіе интересы лишь нарождались, мѣстныя связи лишь завязывались; при монархіи ограниченной для политической борьбы имѣлись иныя поприща. Осторожность, компетентность и дѣловитость мѣстныхъ собраній всегда признавались правительствомъ. Но для мѣстныхъ властей не находилось пока достаточнаго матеріала на мѣстахъ; съ уничтоженіемъ, въ годы Великой Революціи, провинцій, съ разрушеніемъ вообще старыхъ формъ солидарности и единенія, старыхъ общественныхъ группъ и группировокъ, во Франціи осталось, въ качествѣ основной связи между гражданами, рядомъ съ общинами, — государство, государство съ его всеобъемлющими функціями и систематически разработанной сѣтью учрежденій.

Какъ граждане были атомами, частичками анонимной

[1]) Напротивъ, ни одинъ изъ необязательныхъ расходовъ не можетъ быть внесенъ въ первую часть бюджета (ст. 15).

массы — суввереннаго народа, такъ департаменты были, должны были быть равнозначущими, равноправными, равновеликими частями государственной территоріи. Съ точки зрѣнія административной, департаменты были въ самомъ началѣ лишь, такъ сказать, филіальными отдѣленіями государства. Департаментская администрація была мѣстной администраціей государства, администраціей префекта. Правда, существовали совѣты; но они не означали участія общества въ этой администраціи префекта, и вовсе не были органомъ самостоятельной величины—департамента. Эта самостоятельная, точнѣе, особая величина, однако, сложилась; и не только вслѣдствіе стихійнаго характера причинъ, всюду приводящихъ къ организаціи мѣстныхъ, территоріальныхъ союзовъ, но также и въ связи съ государственнымъ значеніемъ департамента: именно благодаря необходимости (въ силу возложенной обязанности) пріобрѣтать, строить, нанимать и содержать для государства всевозможныя здания (отели префектуры, дома призрѣнія и т. д.) возникла и окрѣпла юридическая личность департамента. Сложившіеся постепенно департаментскіе интересы не могли быть, для совѣтовъ, вѣчно сюжетомъ одних лишь ходатайствъ; они стали предметомъ ихъ постановленій, и для ихъ удовлетворенія созданы были особыя средства. Среди предметовъ, на которые совѣты были приглашены вотировать добавочные сантимы и относительно которыхъ они выслушивали отчетъ префектовъ—были такіе, которые, по своему характеру, представляли для мѣстныхъ людей особенное значеніе, какъ, напримѣръ, пути сообщенія, народное призрѣніе и начальное образованіе. Хотя формально и приравненные къ заботамъ о тюрьмахъ, кордегардіяхъ и т. п., интересы эти, конечно, оцѣнивались иначе представителями департамента. Рано или поздно, департаментъ получитъ свое и на это „свое“ онъ пріобрѣтетъ болѣе осязательное право. Но это еще впереди.

Пока, государство признаетъ департаментъ, какъ таковой, оно даетъ ему кое-какія средства для исполненія самостоятельныхъ замысловъ; оно признаетъ его обязан-

ностью матеріальное участіе въ разныхъ расходахъ, нужныхъ для осуществленія государственныхъ функцій на мѣстахъ; но оно, въ равной мѣрѣ, признаетъ за нимъ право не только контролировать эти расходы, но и дѣлать постановленія, правда, не окончательныя. Департаментъ имѣетъ свои интересы и участвуетъ въ завѣдываніи мѣстными отраслями управленія; но активную администрацію, исполненіе, непосредственное осуществленіе, государство оставляетъ всецѣло за собой — за своимъ агентомъ, префектомъ и его подчиненными. Государственный интересъ есть правило; департаментскій—исключеніе. Не удивительно, что для этихъ „исключеній“ государство „одалживаетъ“ департаменту свой персоналъ, вмѣсто того, чтобы создавать другой, параллельный.

Во всякомъ случаѣ, частичка префекта принадлежитъ департаменту; префектъ является исполнителемъ постановленій департаментскаго совѣта, представителемъ департамента во всѣхъ актахъ его гражданской жизни, администраторомъ его интересовъ [1]).

Префектъ и департаментскій совѣтъ—вотъ основные элементы административной физіономіи департамента. Ихъ взаимоотношеніе является въ каждую пору его развитія рѣшающимъ для всей картины. Оставаясь всегда руководящимъ агентомъ центральной власти въ департаментѣ, префектъ въ началѣ XIX-го вѣка играетъ доминирующую роль и въ собственныхъ дѣлахъ послѣдняго; въ концѣ вѣка департаментъ въ лицѣ своего совѣта становится несомнѣннымъ хозяиномъ собственныхъ дѣлъ; префектъ превращается въ предупредительнаго и отвѣт-

---

[1]) Въ качествѣ активнаго администратора департаментскихъ интересовъ, префектъ, конечно, обязанъ полной отчетностью департаментскому совѣту (ст. 24). Существенной гарантіей этой отчетности являлось право департаментскаго совѣта непосредственно сообщать министру вн. дѣлъ всѣ свои замѣчанія на отчетъ префекта (ст. 24), и право обращаться вообще къ центральной власти съ жалобами и заявленіями о спеціальныхъ нуждахъ департамента и о состояніи его администраціи (ст. 7). Эти нормы закона 1838 года восприняты и нынѣ дѣйствующимъ положеніемъ о департаментахъ 1871 года; намъ придется еще говорить о нихъ.

ственнаго исполнителя его постановленій, оставаясь попрежнему, хотя и не въ такой степени, источникомъ правительственнаго лучеиспусканія. Между этими двумя фазисами занимаетъ мѣсто промежуточная, переходная стадія, нашедшая себѣ выраженіе именно въ законѣ 1838 года, гдѣ департаменты и ихъ интересы уже нѣчто, но гдѣ они еще пребываютъ подъ всесторонней опекой центральной власти и ея мѣстнаго агента—префекта.

Законъ 1838 года, имѣя своей задачей установленіе компетенціи департаментскихъ совѣтовъ, не касается ни ихъ организаціи, ни правилъ относительно ихъ сессій. Здѣсь сохраняетъ силу законъ 1833 года. Засѣданія попрежнему закрыты для публики, но шагъ въ сторону гласности можно видѣть въ разрѣшеніи печатать протоколы—о чемъ департаментскіе совѣты неоднократно просили [1]).

Духъ закона 1838 года хорошо выраженъ въ слѣдующихъ словахъ извѣстнаго Вивьена, докладывавшаго законъ Палатѣ депутатовъ: „Департаментъ, говорилъ будущій авторъ „Административныхъ этюдовъ“, такъ близко соприкасается съ государствомъ, что онъ часто сливается съ нимъ; рѣдко онъ имѣетъ свои собственные ин-

---

[1]) Фактически это происходило и раньше.

Изъ числа ходатайствъ о гласности упомянемъ: Allier (требуютъ гласности засѣданій, печатанія отчетовъ префекта и бюджета) 1831 г. Analyse des votes etc., p. 9; въ 1832 году цѣлый рядъ такихъ требованій; 1833 г.; Vienne (Analyse, p. 190) и др.; просятъ о печатаніи протоколовъ; 1834 г.: Aisne, Ariège, Aude, Calvados, Landes, Manche etc.; 1835 г.: Aveyron, Cantal, Eure etc. См. Analyse etc. p. 24, 29, 55. Сплошь и рядомъ высказывается надежда, что ожидаемый департам. законъ разрѣшитъ печатать всѣ вообще труды департ. совѣтовъ. Creuse (ib. 46) оставляетъ вопросъ открытымъ, въ виду отрицательнаго мнѣнія префекта. Въ 1837 году министръ внутреннихъ дѣлъ потребовалъ мнѣнія департам. совѣтовъ по этому вопросу. Они просили, чтобы законъ санкціонировалъ право печатать протоколы. См. Analyse des votes, 1837, p. 5, 21, 25, 29, 62, 190, 214...

Департаментскій законъ 10-го мая 1838 года удовлетворилъ эти ходатайства, но съ ограниченіями. Ст. 26 разрѣшаетъ печатать протоколы засѣданій, но не называя именъ гласныхъ, принимавшихъ участіе въ обсужденіи.

тересы, чаще всего онъ лишь часть великаго цѣлаго — лишь чисто административное дѣленіе“ [1]).

Говоря такъ, Вивьенъ становился на точку зрѣнія дѣйствовавшаго тогда административнаго права, на точку зрѣнія Государственнаго Совѣта (къ которому, кстати, онъ самъ принадлежалъ), никакъ не рѣшавшагося признать за департаментомъ свойства „моральнаго лица“. Возведенная въ теорію догма наличнаго права заслонила политическую проблему организаціи мѣстнаго самоуправленія. Что департаменты „рѣдко имѣютъ свои собственные интересы“ означало лишь, что законодательство мало этимъ интересамъ придавало значенія, и что въ политическихъ кругахъ вопросъ еще не созрѣлъ; о существованіи же этихъ интересовъ легко было убѣдиться, хотя бы перелистывая сборники департаментскихъ ходатайствъ.

При обсужденіи закона въ Палатѣ сдѣлана была попытка болѣе широкой постановки вопроса. Депутатъ-легитимистъ Бешаръ (F. Béchard), съ именемъ котораго мы еще не разъ встрѣтимся, одинъ изъ самыхъ неутомимыхъ проповѣдниковъ децентрализаціи въ XIX-мъ вѣкѣ, краснорѣчиво указывалъ на недостаточность, на скудость

---

[1]) См. этотъ драгоцѣнный въ догматическомъ отношеніи докладъ въ Moniteur, 1838 г., 22 февр.; стр. 375—8.

Между прочимъ, въ этомъ докладѣ проводится мысль, что въ дѣйствующей системѣ вполнѣ соглашены интересы мѣстные и національный, преимущества централизаціи и законныя притязанія отдѣльныхъ частей территоріи. А именно, власть департаментскаго совѣта можетъ быть различной по степени: „quand le département peut être considéré en lui-même et distingué de l'Etat, le conseil-général le répresente tout entier; puis à mesure que l'intérêt public prédomine d'avantage, son voeu cesse d'avoir le caractère d'une décision pour n'être plus qu'une délibération, et enfin qu'un avis“. ib. 376. Въ раскладкѣ податей законъ предоставляетъ совѣту полную власть рѣшенія; въ вопросахъ о мѣстныхъ ярмаркахъ и рынкахъ онъ даетъ лишь свое мнѣніе (avis см. ст. 6, 3°); выходитъ, по Вивьену, что въ первомъ случаѣ преобладаетъ мѣстный интересъ, а во второмъ—государственный! Впрочемъ, Вивьенъ тамъ же предлагаетъ другое различеніе, имѣвшее большой успѣхъ у комментаторовъ и очень основательное: степень власти департ. совѣта измѣняется въ зависимости отъ того, является ли онъ делегатомъ законодательной власти, законнымъ представителемъ департамента, какъ таковаго, или простымъ совѣтомъ правительства. ib. 375.

новаго закона. Къ чему сводится проектъ? Вотъ къ чему: „департаментскій совѣтъ распредѣляетъ налоги и вотируетъ расходы департаментскаго интереса, изъ которыхъ одни—обязательны, а другіе—факультативны. За отсутствіемъ или въ случаѣ отказа съ его стороны, префектъ ex officio приступаетъ къ раскладкѣ налоговъ или къ составленію бюджета". Этого мало для оратора. Онъ требуетъ мѣстной организаціи, которая бы шла навстрѣчу нуждамъ земледѣлія, торговли, рабочихъ классовъ; которая бы дала толчокъ благотворительности, общественнымъ сооруженіямъ и т. д.

Проектъ не отдаетъ должнаго началу народнаго избранія и слишкомъ тѣсно ограничиваетъ компетенцію совѣта. Теперь за департаментомъ признанъ характеръ лица гражданскаго права; у него свой бюджетъ; возстановлено избирательное право — отчего не итти дальше? Отчего не слѣдовать примѣру Англіи, Соед. Штатовъ, Германіи, Голландіи, Бельгіи, и не организовать мѣстнаго самоуправленія?

По мнѣнію Бешара необходима, прежде всего, цѣльность законодательства. Такою цѣльностью, послѣдовательностью отличалась административная система Бонапарта. Тогда порабощенности Палатъ соотвѣтствовало ничтожество департаментскихъ совѣтовъ. Но теперь? Какъ всегда: отличные принципы, превратное приложеніе. Подъ ярлыкомъ свободы — разные обломки абсолютизма, революціонной диктатуры и имперіи.

Зная любимый конекъ своихъ противниковъ, Бешаръ заявлялъ, что онъ не федералистъ и не сторонникъ провинціальныхъ привилегій. Пусть не думаютъ, что съ усиліемъ департаментовъ пострадаетъ централизація. „Центральной власти — предметы общаго интереса; власти мѣстной — предметы интереса мѣстнаго: вотъ условіе хорошей администраціи". Подъ властью „мѣстной" ораторъ понималъ, конечно, не префекта, а власть по избранію мѣстныхъ людей [1]).

[1]) Эта идея разграниченія закономъ общихъ и мѣстныхъ интересовъ

Въ скудости, безплодности проекта Бешаръ видѣлъ проявленіе общихъ условій: шаткости власти, преобладающаго значенія чисто политической борьбы, не оставляющей мѣсто широкому занодательному творчеству [1].

имѣла многихъ приверженцевъ въ департаментскихъ собраніяхъ. Требуя децентрализаціи, совѣты въ своихъ ходатайствахъ часто имѣли въ виду такое разграниченіе; предполагалось, что въ сферѣ мѣстныхъ интересовъ имъ будетъ дарована свобода и самостоятельность. Такія ходатайства — обычное явленіе уже при Реставраціи. Требуя расширенія собственной компетенціи или усиленія власти префектовъ, совѣты всегда имѣютъ въ виду мѣстный характеръ разныхъ предметовъ. См., напр., цѣлый рядъ ходатайствъ 1821 года.

Въ 1825 г. совѣтъ деп. Drôme прямо проситъ смягченія централизаціи путемъ легальнаго разграниченія частныхъ и общихъ интересовъ (par des distinctions légales entre les intérêts locaux et les intérêts généraux). См. Analyse, 1825, p. 109; въ томъ же смыслѣ Indre (152), Loir-et-Cher (179) и др. Въ 1826 г. совѣтъ департ. Orne находитъ, что согласно съ духомъ монархіи было бы предоставить префектамъ или совѣтамъ рѣшать мѣстныя дѣла. Analyse, 1826, p. 245—6. И въ другихъ департаментахъ готовы ограничиться такой децентрализаціей въ пользу префектовъ, лишь бы мѣстныя дѣла рѣшались особымъ порядкомъ. Напр., см. Isère, Meurthe, Moselle, Nord и т д. То-же самое въ 1827 г. Въ 1828 г. въ деп. Mayenne умоляютъ „distinguer enfin les intérêts locaux des intérêts gouvernementaux". (Analyse, 1828, p. 154).

Послѣ революціи 1830-го года и въ ожиданіи реформы мѣстнаго управленія ходатайства о децентрализаціи, о расширеніи власти деп. совѣтовъ въ сферѣ мѣстныхъ дѣлъ становятся настолько стереотипными, что лишнее было бы ихъ приводить. Всюду подымаются голоса противъ опеки, въ пользу возможнаго усиленія муниципальныхъ и департаментскихъ властей; всюду съ нетерпѣніемъ ожидаютъ либеральнаго закона о департаментахъ. Прямо заявляется, что центр. власть не должна рѣшать мѣстныхъ дѣлъ (Tarn-et-Garonne, 1833, p. 174). Требуютъ серьезной реформы. См., напр., Analyse, 1835: Allier, Hautes-Alpes, Ardennes, Cher, Côte-d'or, Côtes-du-Nord, Haute Garonne, Indre, Landes и т. д. То-же самое въ 1836 и 1837 годахъ.

Но эти настойчивыя требованія не вліяли на политическую атмосферу въ Парижѣ. Въ дебатахъ объ этихъ ходатайствахъ и не упоминаютъ. Не удивительно, что министръ вн. дѣлъ Монталиве спокойно заявилъ съ трибуны, что административная система не вызывала нигдѣ серьезной критики, а Вивьенъ увѣрилъ Палату, что вопросъ децентрализаціи уже разрѣшенъ.

Идея разграниченія мѣстныхъ и общихъ дѣлъ, конечно, была заманчива въ странѣ, гдѣ центральная власть вмѣшивалась во всѣ дѣла безъ исключенія, гдѣ, такимъ образомъ, мѣстныхъ дѣлъ какъ бы и не существовало.

[1]) См. эту рѣчь въ Moniteur, ib. p. 454. Въ 1833 году Барантъ находилъ, что особенной настоятельности въ мѣстной реформѣ нѣтъ, потому что центръ тяжести теперь—въ политикѣ. Но въ этомъ то и заключается

Въ этой критикѣ много правды; многое повторяется до сихъ поръ зоилами Республики по разнымъ поводамъ. Кое-что изъ тогдашнихъ требованій Бешара осуществилось позже [1]). Но въ 1838 г. рѣчь его звучала парадоксомъ. „Vaine et fausse théorie“, замѣтилъ небрежно Вивьенъ по его адресу.

§ 6.

Законъ 28-го плювіоза разрѣшалъ департаментскимъ совѣтамъ изъявлять „мнѣніе о состояніи и о нуждахъ департамента“. Мы знаемъ, какъ широко и либерально понимало на первыхъ порахъ консульское правительство эту функцію совѣтовъ. Можно было думать, что не на шутку осуществляется высшій идеалъ всей политической системы VIII года — „власть сверху—довѣріе снизу“. Въ результатѣ, полное примѣненіе нашла первая часть афоризма. Довѣріе — предполагалось; за нимъ особенно не гнались.

Но значеніе департаментскихъ совѣтовъ, какъ совѣта, какъ „голоса земли“ вовсе не было похоронено. Напротивъ, оно постепенно возрастало. Шапталь видѣлъ „драгоцѣнное преимущество“ совѣтовъ, этого „мудраго установленія“ въ томъ, что они приносятъ правительству „чистое выраженіе общественныхъ чаяній“ и знакомятъ его съ „мыслью департаментовъ“ [2]); министръ видѣлъ

все несчастіе, по мнѣнію Бешара. Одинъ желалъ, прежде всего, полезныхъ реформъ, другой—политики. Но такъ какъ безъ политики нельзя добиться хорошихъ реформъ, а условія политической борьбы всегда мѣшаютъ осуществленію этихъ реформъ, то, обыкновенно, одинаково не удаются: ни чистая политика, ни чистое реформаторство. И, еще разъ, торжествуетъ золотая середина: политика реформами и для реформъ.

[1]) Напр. онъ просилъ продленія сессій и назначенія коммиссій въ промежуткахъ между ними, что, какъ извѣстно, осуществилось. Его ссылка на примѣръ Англіи и Бельгіи, его требованіе различать предметы національнаго и мѣстнаго интереса безъ конца повторялись въ доводахъ децентрализаторовъ.

[2]) См. предисловіе Шапталя (министра внутр. дѣлъ) къ второму тому Analyse des procès-verbaux des conseils-généraux etc. (Session de l'an 9). Paris, an X, p. III—IV.

въ этомъ залогъ усовершенствованія администраціи. Можно сказать, что министры Реставраціи и, особенно, Луи-Филиппа раздѣляли это мнѣніе. „Труды ихъ (т.-е. департам. совѣтовъ) даютъ полезный матеріалъ для работъ министровъ Вашего Величества и вызовутъ мѣры, какія предукажетъ Ваша глубокая мудрость“ писалъ въ 1817 г. министръ Lainé въ годичномъ докладѣ о департаментскихъ ходатайствахъ Людовику XVIII [1]). Ходатайства эти касаются всѣхъ отраслей управленія; земледѣліе, промышленность, торговля, пути сообщенія, народное образованіе уголовное право, гражданскій кодексъ, администрація — на всѣ эти темы департаментскіе совѣты имѣютъ, что сказать; и говоритъ въ ихъ лицѣ провинціальная Франція, во всякомъ случаѣ, имущая ея часть— со всѣми ея предразсудками, но съ непосредственностью и силой дѣйствительно жизненныхъ интересовъ [2]).

---

¹) Analyse etc., session de 1817. Rapport au roi. p. VII. Или, напр., въ 1818-мъ году: „la publicité donnée aux delibérations des conseils-généraux établit une utile communication avec le Gouvernement d'un Roi qui désire connaître tous les voeux, parcequ'il voudrait prévenir les besoins de tous ses sujets“. ib., 1818, p. VII.

²) Эта пестрота содержанія департаментскихъ ходатайствъ поражаетъ уже въ самомъ началѣ XIX-го вѣка. Въ сессіи IX—года (1801) въ 74 департаментахъ жалуются на упадокъ лѣсовъ, въ 74 требуютъ возстановленія правит. конскихъ заводовъ, 84 указываютъ на бѣдственное положеніе больницъ, 72—на необходимость поощреній фабрикамъ, 25—на необходимость премій за истребленіе волковъ; 7 деп. добиваются учрежденія юридическихъ факультетовъ въ провинціи, 14 просятъ художественныхъ училищъ, 82—среднихъ учебныхъ заведеній.

При Реставраціи отчетливо уже выступаетъ преобладающій интересъ департаментскаго населенія—земледѣліе и пути сообщенія. Дороги, мосты, каналы, работы по регулированію рѣкъ, осушенію болотъ и т. д., и т. д.— вотъ предметъ общаго вниманія. Эти интересы остались въ департаментахъ преобладающими до нашихъ дней.

Но и общія вѣянія эпохи находятъ откликъ въ этихъ собраніяхъ. Католическая реакція охватываетъ и ихъ: очень часто просятъ для общинъ конгрегаціонныхъ школъ. Въ 1817 г. министръ въ докладѣ королю отмѣчаетъ заслуги совѣтовъ въ поощреніи христіанскаго и моральнаго образованія. Постоянно встрѣчаются, напримѣръ, ходатайства о расширеніи отцовской власти, жалобы на чрезмѣрное дробленіе собственности и т. д. Все это являлось отголоскомъ клерикальныхъ и аристократическихъ тенденцій времени. Но, конечно, центръ тяжести департ. ходатайствъ лежалъ въ

Правда, члены совѣтовъ назначаются правительствомъ. Однако, это не особенно отражается на ихъ собраніяхъ. Они рѣдко выходятъ изъ поставленныхъ имъ рамокъ— но въ этихъ рамкахъ они высказываются довольно независимо [1]. Уже теперь сессія департаментскихъ совѣтовъ является однимъ изъ самыхъ важныхъ моментовъ административной хроники государства [2]. Иначе и не могло быть, особенно, при полномъ сплетеніи департаментскихъ интересовъ и финансовъ съ государственными. Но, что важно здѣсь подчеркнуть—это роль департаментскихъ совѣтовъ, какъ органовъ общественнаго мнѣнія страны. Дѣйствительно, они были такими органами во всей чистотѣ: они не могли помышлять о государственной дѣятельности, у нихъ не было никакой власти; послѣдняя принадлежала другому органу общества, или, правильнѣе, государственному органу общественнаго характера, — Парламенту. За мнѣніями департаментскихъ совѣтовъ только и была, что „сила мнѣнія“ —но одинаково въ вопросахъ мѣстныхъ и общегосударственныхъ.

Эта функція совѣтовъ, — сложившаяся, въ сущности, помимо закона [3]), значительно развилась послѣ реформъ

нуждахъ сельской, земледѣльческой Франціи. См. Analyses за 1817—1829 г. При Имперіи сборники эти не печатались.

[1]) Во всякомъ случаѣ собранія эти, состоявшія изъ мѣстныхъ нотаблей, обнаруживали меньше сервилизма, чѣмъ, напр., департам. совѣты 1852 года, избранные всеобщимъ голосованіемъ. Надо, впрочемъ, сказать, что департ. совѣты во всѣ эпохи свободно высказывались о всѣхъ вопросахъ законодательства и управленія. Но темы „политическія“, т.-е., въ сущности, „критика дѣйствій правительства“ были запретнымъ плодомъ. Въ сессіи 1817 г. два совѣта позволили себѣ такую критику; въ министерскомъ докладѣ это отмѣчается, какъ явленіе совершенно необычное. См. Analyse, 1817, Rapport au roi. Вообще. „благоразуміе“ (la sagesse) департаментскихъ совѣтовъ признавалось всѣми правительствами Франціи.

[2]) „La réunion des conseils généraux... forme l'une des époques les plus importantes de l'année administrative“, говоритъ министръ внутренн. дѣлъ Корбьеръ, въ докладѣ королю о ходатайствахъ за 1821 г.

[3]) Или, во всякомъ случаѣ, благодаря очень распространительному толкованію. Достаточно сравнить слова закона 28-го плювіоза (ст. 6, п. 7): „il exprimera son opinion sur l'état et les besoins du département, et l'adressera au ministre de l'intérieur“ съ извѣстной намъ инструкціей Шанталя. Сравнительно мало обѣщала даже ст. 7 закона 1838 г.: „le c. g. peut adres-

1833—38 годовъ, т.-е. когда совѣты сдѣлались выборными, и была въ точности выяснена ихъ компетенція.

Уже въ 1839 году само правительство отмѣтило происшедшее въ дѣятельности совѣтовъ оживленіе [1]). Но правительство не довольствуется изученіемъ департаментскихъ ходатайствъ для знакомства съ нуждами страны, какъ ихъ понимаютъ на мѣстахъ; оно само беретъ на себя инициативу и запрашиваетъ мнѣніе департаментскихъ совѣтовъ по разнымъ вопросамъ. Предметомъ этихъ опросовъ, „анкетъ", были, напр., въ 1835—40 годахъ, сельскій уставъ (Code rural), вопросы о способахъ поощренія сельскаго хозяйства, о тюремномъ режимѣ, о призрѣніи покинутыхъ дѣтей и проч. Въ 1840 году совѣтамъ предложено было обсудить мѣры для борьбы съ пауперизмомъ, нищенствомъ, проектъ закона о дѣтскомъ трудѣ и еще другіе вопросы [1]).

Въ результатѣ, роль департаментскихъ ходатайствъ

---

ser directement au ministre... les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département". Cp. ib. art. 6; „le conseil donne avis . . . . 4° . . . généralement sur tous les objets sur lesquels il est consulté par l'administration". И эта статья имѣетъ въ виду совѣщательный голосъ совѣтовъ въ тѣсныхъ рамкахъ мѣстной администраціи.

[1]) „Les conseils généraux, Sire, animés aujourd'hui par le principe vivifiant de l'election se montrent de plus en plus empressés d'user de la prérogative que leur donne la loi constitutive de leurs attributions... См. докладъ королю въ предисловіи къ Analyse des voeux des conseils généraux (session de 1839), p. IX. Тамъ же министръ (Ch. de Rémusat) цитируетъ слова инструкціи Шаптала о значеніи департаментскихъ ходатайствъ—восходя, такимъ образомъ, къ самому источнику традиціи.

[2]) См. напр. въ Bulletin du ministère de l'intérieur за 1838 годъ. письмо министра префектамъ отъ 1-го августа 1838 г. (стр. 220 и слѣд. Direction de l'administration départementale et communale etc. Régime des prisons. — Questions à soumettre aux conseils-généraux). Или инструкцію 6-го августа 1840 года, въ которой префектамъ дается обширная программа (съ немалой дозой утопизма) для опроса департаментскихъ совѣтовъ относительно причинъ пауперизма и мѣръ борьбы съ нимъ (о нищенствѣ, о благотворительныхъ мастерскихъ, о рабочихъ домахъ, о земледѣльческихъ колоніяхъ и т. д.). Bulletin, 1840, 262—274. Demande de faire délibérer les conseils généraux sur diverses questions relatives au paupérisme et à la charité légale.

оказывается настолько значительной, что само правительство считаетъ возможнымъ дать слѣдующую характеристику ихъ значенія: „департаментскіе совѣты, говоритъ министръ, ускоривъ своими ходатайствами изданіе органическихъ законовъ о начальномъ образованіи, о сельскихъ дорогахъ, о предметахъ вѣдомства муниципальныхъ и департаментскихъ совѣтовъ,—слѣдятъ, затѣмъ, за ихъ практическимъ примѣненіемъ... и ихъ замѣчанія или ихъ критика относительно кадастра, относительно школъ, дорогъ, организаціи и финансовъ департамента подготовляютъ или вызываютъ дальнѣйшія реформы“ [1]).

Такимъ образомъ, совѣты оказываются не только органами мѣстнаго представительства, но и выразителями общегосударственныхъ интересовъ, среднимъ, посредствующимъ звеномъ между Палатами и гражданами-плательщиками податей [2]).

Изъ приведенныхъ фактовъ естественно рождается впечатлѣніе, что въ эпоху іюльской монархіи, департаментскіе совѣты обладали уже очень значительной жиз-

---

[1]) Изъ доклада королю министра вн. дѣлъ Дюшателя. См. Analyse etc. за 1840 г., стр. IV. Выдвигается въ этомъ докладѣ и та польза, которую правительство извлекаетъ изъ трудовъ департам. совѣтовъ для выясненія пробѣловъ и нуждъ въ разныхъ отрасляхъ текущей администраціи: напр., въ вопросахъ объ усиленіи жандармской бригады въ данной мѣстности, объ открытіи почтоваго бюро и т. д. „La situation des diverses branches des services publics dans les départements, les améliorations à y introduire, se résument dans ces actes (délibérations des c. g.) en aperçus nombreux, livrés aux appréciations du gouvernement, aux comparaisons réciproques des conseils généraux, ainsi qu'aux études des publicistes“. ib. III.

[2]) „... Placés entre les chambres législatives et les contribuables, les conseils de département ne sont pas moins les organes de l'intérêt général du pays que les mandataires de l'intérêt local“... См. Analyse des voeux des c. g. etc. 1841, rapport au Roi, p. IV. Въ этомъ году докладъ отличается особенной обстоятельностью. Еще нѣсколько раньше правительство ставило на видъ префектамъ необходимость своевременной присылки матеріаловъ для составленія сводовъ департаментскихъ ходатайствъ и обращало ихъ вниманіе на широкую гласность, которая достигается разсылкой этихъ Analyses членамъ Палатъ, министрамъ, членамъ Государственнаго Совѣта и другимъ должностнымъ лицамъ, а также префектамъ и всѣмъ гласнымъ 86 департаментовъ. См. письмо министра префектамъ на эту тему въ Bulletin etc., 1839, стр. 224.

ненностью, и престижъ ихъ былъ далеко не маловаженъ. Учрежденіе, созданное чуть ли не для заполненія—формы ради—пустого пространства, стало важнымъ факторомъ политической жизни страны.

Мѣстные совѣты начали съ того, что репутаціей дѣловитости и умѣлымъ представительствомъ департаментскихъ интересовъ, обезпечили свою роль въ администраціи страны; затѣмъ, они сдѣлались однимъ изъ ея устоевъ — на который, какъ мы видѣли отчасти и еще увидимъ, возлагались особыя надежды въ странѣ, гдѣ охотно удовлетворились бы меньшимъ количествомъ революцій; наконецъ, этимъ совѣтамъ, уже въ наше время, удалось стать въ болѣе близкое отношеніе къ государственнымъ властямъ.

Но не забудемъ, что современное намъ участіе департаментскихъ совѣтовъ въ выборахъ сенаторовъ, давшее новый вѣсъ этимъ собраніямъ, было бы немыслимо безъ той постепенной, скромной, но методической работы, путемъ которой они уже въ теченіе первой половины XIX-го вѣка успѣли занять прочное мѣсто въ организаціи страны и создать себѣ такую репутацію полезности и необходимости, что пересмотръ законодательствомъ ихъ правъ былъ всегда ихъ расширеніемъ.

Совѣщательная дѣятельность совѣтовъ по вопросамъ общегосударственнымъ выходила изъ рамокъ ихъ нормальной дѣятельности. Вообще-же, къ соблюденію этихъ рамокъ принимались мѣры. Сфера „политики" продолжала быть запретной [1]).

---

[1]) Какъ мы уже говорили, ходатайства политическаго содержанія считались незаконными. Но, конечно, само понятіе политическаго измѣнялось въ зависимости отъ правительственной системы. Напр. при консульствѣ совѣты свободно высказывались по вопросамъ церковной политики: такъ, въ 1801 году одни департаменты заявляютъ о своей привязанности къ религіи предковъ, другіе, наоборотъ, требуютъ надзора за священниками и отмѣчаютъ ихъ нетерпимость; о признаніи свободы всѣхъ исповѣданій ходатайствуютъ въ 30 департаментахъ. См. Analyse etc, an IX, гл. VII, рубрика: culte public. Вопросы эти имѣли тогда жгучій политическій характеръ.

При Реставраціи, совѣты вообще строго держались рамокъ своего

„Несовершеннолѣтіе“ департамента было, попрежнему, общимъ правиломъ [1]). Механизмъ префектуръ и супрефектуръ дѣйствовалъ на славу. Конечно, былъ сдѣланъ шагъ впередъ сравнительно съ временами 1-ой Имперіи. Но основаній признавать централизацію чрезмѣрной было еще сколько угодно [2]).

вѣдомства. Но, конечно, политическое значеніе имѣли, напр., такія ходатайства, какъ, напр., объ энергическихъ мѣрахъ противъ распущенности прессы (1819 г., Indre-et-Loire, стр. 18), или заявленное многими совѣтами ходатайство, чтобы одни лишь собственники имѣли право носить оружіе (1818 г., цѣлый рядъ такихъ ходатайствъ).

Послѣ революціи 1830 года нѣкоторые префекты сочли нужнымъ въ своихъ обычныхъ докладахъ департ. совѣтамъ касаться и вопросовъ внутренней политики вообще (конечно, чтобы показать благотворные результаты дѣятельности новаго правительства). Съ своей стороны, совѣты заявляли о своемъ патріотизмѣ и привязанности къ іюльской монархіи. По этому поводу префектамъ было поставлено на видъ, что, какъ ни заслуживаютъ, по своему составу, довѣрія департ. совѣты, неудобно предлагать ихъ оцѣнкѣ правительственную систему; и что законъ запрещаетъ мѣстнымъ совѣтамъ всякое обсужденіе чисто политическихъ вопросовъ. См. циркуляръ Тьера 27 апрѣля 1833-го года во II-мъ томѣ Recueil des circulaires et instructions émanées du ministère de l'intérieur etc., серія 1831—1837 г., стр. 33.

Въ 1847 г, наканунѣ февральской революціи, въ 17 департаментахъ требовали реформы избирательнаго права. Ходатайства эти были признаны незаконными, но они были внесены въ оффиціальный сборникъ ходатайствъ за этотъ годъ, п. ч. печатаніе его было закончено уже послѣ революціи 1848 г. См. Analyse etc., 1847.

[1]) Своеобразно звучитъ ходатайство совѣта деп. Sarthe: „donner aux départements et aux communes, non les droits des majeurs, mais ceux que la loi accorde aux mineurs emancipés“. Analyse etc., 1824, p. 298.

[2]) Добавимъ, что недовольство крайностями централизаціи должно было усиливаться по мѣрѣ фактическаго, жизненнаго роста департаментскихъ интересовъ. Департаментъ временъ Луи-Филиппа имѣлъ куда болѣе побужденій желать для себя свободы, чѣмъ департаментъ начала XIX-го вѣка. По словамъ Макареля, авторитета въ области административнаго права при Іюльской монархіи, „le département, division politique et administrative du pays, est devenu insensiblement, et par la force même des choses, non pas seulement une individualité politique subordonnée, mais une unité particulière, un corps moral, une personne civile, qui a des établissements spéciaux, des biens privés, et par conséquent des intérêts distincts à administrer“, Macarel, I, p. 153. Этому напору жизненныхъ нуждъ уступило законодательство въ 1838 г., какъ позже въ 1866 и 1871 годахъ, всякій разъ съ чрезвычайной мнительностью и преувеличенной осторожностью.

§ 7.

Достаточно просмотрѣть ходатайства департаментскихъ совѣтовъ за 20-ые и 30-ые годы, чтобы видѣть, какъ уже тогда стала стереотипной критика централизаціи, недовольство ею. Мы были свидѣтелями и парламентскихъ дебатовъ на эту тему.

Въ проектахъ, идеяхъ, преніяхъ этого времени было высказано все, или почти все, чѣмъ руководствовались и дальнѣйшія поколѣнія въ оцѣнкѣ французской системы управленія. Тогда же—въ тридцатые и сороковые годы—дана была формулировка противоположнымъ воззрѣніямъ, и такъ, что все позднѣйшее является лишь повтореніемъ, передѣлкой, развитіемъ уже сказаннаго. Произведенія главныхъ участниковъ полемики чрезвычайно важны для исторіи вопроса. Сколько легитимистовъ въ трудахъ Бешара видѣли самое полное рѣшеніе задачи! Сколько разъ проницательность Токвиля призывалась, какъ авторитетъ, ораторами и публицистами! Сколькихъ сторонниковъ завербовала централизаціи блестящая самоувѣренность Корменена! А въ идеяхъ Вивьена развѣ не была воплощена вся мѣра стремленій либерала, проникнутаго традиціей и культомъ административнаго права?

Эти четыре имени почти резюмируютъ все содержаніе французской литературы—и мысли—по вопросу о централизаціи, отъ рѣшенія котораго зависѣло дальнѣйшее развитіе мѣстнаго управленія.

Изъ трудовъ Токвиля для насъ здѣсь особенно важна „Демократія въ Америкѣ“, появившаяся какъ разъ въ разгаръ пересмотра законодательства о мѣстномъ управленіи; и если эта книга, вообще говоря, сравнительно устарѣла, и образованная Европа чтитъ особенно автора „Стараго порядка и революціи“, несравненнаго памятника историческаго проникновенія, то и страницы „Демократіи“ посвященныя нашему вопросу [1]), всегда останутся жемчужиной политической литературы.

[1]) A. de Tocqueville. De la démocratie en Amérique. 1835. T. I. Chap. Des effets politiques de la décentralisation administrative aux États-Unis.

Не забудемъ, когда и для кого писалъ Токвиль. Въ Европѣ революціи французская и бельгійская поколебали „систему Меттерниха“. Симптомы роста демократіи дѣлаются все чаще. Токвиль признаетъ стихійность, неизбѣжность, „провиденціальность“, по его выраженію—закономѣрность, сказали бы теперь, этого роста. Его идеалъ—свобода, во имя достоинства личности [1]). Этому высшему благу демократія можетъ угрожать такъ же, какъ абсолютизмъ. Опасность заключается во всемогущей администраціи, для которой граждане—лишь пассивный матеріалъ, подданные. Такіе подданные не могутъ быть свободными людьми; чтобы свобода была фактомъ—психическимъ и политическимъ, необходимо дѣятельное, отвѣтственное участіе гражданъ въ администраціи собственныхъ интересовъ.

Такую „школу свободы“ Токвиль нашелъ въ Америкѣ; знакомство его съ духомъ англо-саксонскихъ учрежденій открыло ему глаза на то, чтó во Франціи является помѣхой для свободы.

За столѣтіе назадъ Монтескье на вопросъ: „что нужно для свободы?“ отвѣчалъ: раздѣленіе, равновѣсіе властей. Теперь Токвиль говоритъ: децентрализація. Но, конечно, ему важнѣе всего показать, что централизація пагубна для свободы.

Онъ начинаетъ съ знаменитаго различенія централизаціи политической или правительственной и централизаціи административной [2]). Одна всегда готова усилить

---

[1]) Одинъ изъ первыхъ біографовъ и другъ Токвиля, Г. де-Бомонъ, такъ опредѣлялъ его политическую физіономію: Т., родившись въ аристократическомъ кругу съ врожденной любовью къ свободѣ, нашелъ современныя общества во власти демократіи, и, принимая послѣднюю какъ фактъ отнынѣ непреложный, онъ видѣлъ главную задачу своего времени въ согласованіи абсолютнаго равенства съ началомъ свободы. См. Gustave de Beaumont, Notice sur A. de T. въ Oeuvres et correspondances inédites d'A de Tocqueville, t. I, 40.

[2]) „Certains intérêts sont communs à toutes les parties de la nation, tels que la formation des lois générales, et les rapports du peuple avec les étrangers.

D'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la nation, tels, par exemple, que les entreprises communales.

другую; но между ними нѣтъ необходимой связи. Не совмѣщается ли въ Англіи колоссальная правительственная централизація съ отсутствіемъ административной? Когда говорятъ, что безъ централизаціи государство не можетъ дѣйствовать, разумѣютъ въ сущности централизацію **правительственную**. Главный доводъ, который приводятъ въ защиту административной централизаціи, т.-е. системы, предоставляющей рѣшеніе **мѣстныхъ** дѣлъ центральному правительству, а не мѣстнымъ людямъ, заключается вотъ въ чемъ: что **правительственная администрація успѣшнѣе самоуправленія**. Это вѣрно, говоритъ Токвиль, когда **просвѣщенная** центральная власть имѣетъ дѣло съ **невѣжественной** мѣстностью; когда эта власть дѣятельна и имѣетъ привычку дѣйствовать — а мѣстность инертна и привыкла повиноваться. И, что особенно печально, это соотношеніе прямо пропорціонально росту централизаціи, т.-е. чѣмъ напряженнѣе дѣятельность съ одной стороны, тѣмъ глубже инертность съ другой. Напротивъ, тамъ гдѣ въ народѣ, вмѣстѣ съ просвѣщеніемъ, пробудилось сознаніе его интересовъ, тамъ самодѣятельность гражданъ является бо́льшимъ ручательствомъ общественнаго блага, чѣмъ власть правительства. Но если централизація, по самому существу своему, дѣлаетъ самое себя все болѣе необходимой — такъ какъ она убиваетъ самодѣятельность гражданъ, то, значитъ, переходъ отъ централизаціи къ противоположному порядку иначе, какъ путемъ революціоннымъ или благодаря открытому банкротству правительства невозможенъ? Токвиль не даетъ опредѣленнаго отвѣта. Какъ всякій политическій писатель въ странѣ съ представительнымъ правленіемъ, онъ, очевидно, надѣется быть услышаннымъ тѣми, кто участвуетъ въ завѣдываніи судьбами страны: избирателями, палатами, правительствомъ.

Concentrer dans un même lieu ou dans une même main le pouvoir de diriger les premiers, c'est fonder ce que j'appellerai la centralisation gouvernementale.

Concentrer de la même manière le pouvoir de diriger les seconds, c'est fonder ce que je nommerai la centralisation administrative".

„Я признаю, говоритъ онъ, что трудно указать опредѣленнымъ образомъ средство, которымъ было бы возможно разбудить народъ, находящійся въ усыпленіи; дать ему страсти и пониманіе, которыхъ у него нѣтъ; убѣдить людей въ томъ, что они должны заниматься своими дѣлами—это, я знаю, предпріятіе затруднительное. Бываетъ часто, что ихъ легче заинтересовать подробностями придворнаго этикета, чѣмъ исправленіемъ ихъ общаго дома".

Отражаясь такъ на темпераментѣ подданныхъ, административная централизація вовсе не приводитъ государство къ особому процвѣтанію. Каковы бы ни были силы и знанія правительства—ему невозможно обнять всѣхъ подробностей жизни великаго народа. Когда такое правительство желаетъ однѣми собственными заботами приводить въ движеніе всѣ пружины, оно или „истощаетъ себя въ тщетныхъ усиліяхъ", или же должно „довольствоваться крайне неполными результатами". Конечно, ему удается достигнуть извѣстнаго единообразія (которымъ начинаютъ постепенно дорожить независимо отъ того, что собственно имъ достигается), регулярности и совершенства административной машины. Система эта умѣетъ „сохранять общество въ такомъ statu quo, который не есть въ сущности ни упадокъ, ни прогрессъ, поддерживать общественный организмъ въ томъ состояніи оцѣпенѣнія, которое правители обыкновенно называютъ порядкомъ и общественнымъ спокойствіемъ..." [1]). Картинно рисуетъ Токвиль ревнивое отношеніе всесильной центральной власти къ своимъ прерогативамъ и стремленіе навязать свою волю представителямъ общества даже въ тѣхъ случаяхъ, когда, сознавая свою слабость, она къ нимъ обращается [2]).

---

[1]) Ср. ib.: „Elle (la centralisation adm.) excèle, en un mot, à empêcher, non à faire. Lorsqu'il s'agit de remuer profondement la société, ou de lui imprimer une marche rapide, sa force l'abandonne... on est tout surpris alors de la faiblesse de cette immense machine; elle se trouve tout à coup réduite à l'impuissance".

[2]) „Il arrive quelquefois... que la centralisation essaie, en désespoir de

Политическія послѣдствія административной централизаціи особенно привлекаютъ вниманіе Токвиля; точно также, именно, **политическіе** результаты административной децентрализаціи, какъ онъ ихъ наблюдалъ въ Америкѣ, кажутся ему наиболѣе цѣнными. Даже еслибы общины и провинціи управлялись болѣе разумно, цѣлесообразно изъ центра, чѣмъ мѣстными людьми, онъ предпочелъ бы послѣднюю систему, такъ какъ она благопріятна высшему благу—свободѣ, пріучая гражданъ къ самостоятельности, независимости, связывая ихъ личные интересы съ интересами общественными. А такъ какъ въ демократіяхъ, съ ихъ уравнительными стремленіями, всепоглощающая централизація была бы особенно пагубна для свободы, то въ нихъ мѣстныя вольности особенно необходимы. „Ceux qui craignent la licence, et ceux qui redoutent le pouvoir absolu, doivent donc également désirer le développement graduel des libertés provinciales". Мы увидимъ, что призывъ этотъ былъ услышанъ; пришло время, и децентрализацію стали требовать одинаково какъ орудіе противъ личнаго правленія—и противъ угрозъ революціи.

Такимъ образомъ, Токвиль говоритъ языкомъ политика и моралиста. Демократія для него—историческій фактъ; свобода—необходимый идеалъ; децентрализація—средство для ея утвержденія въ данной средѣ. Надо было показать французамъ все зло, какое имъ причиняетъ централизація.

Но дѣйствительно ли она есть зло? И не является ли она, напротивъ, драгоцѣннымъ благомъ, высшей формой государственной техники, порожденіемъ національнаго французскаго генія?

Такова теза **Корменена**[1]). При всемъ блескѣ его

cause, d'appeller les citoyens à son aide; mais elle leur dit: Vous agirez comme je voudrai, autant que je voudrai, et précisement dans le sens que je voudrai. Vous vous chargerez de ces détails sans aspirer à diriger l'ensemble; vous travaillerez dans les ténébres et vous jugerez plus tard mon oeuvre par ses résultats".

[1]) **De la centralisation** par Timon (2 éd. 1842). Timon—псевдонимъ Корменена.

тирадъ, надо признать, что взгляды его, выражавшіе мнѣніе очень многихъ, значительно запутали вопросъ и внесли въ него чуждыя ему точки зрѣнія.

„Политики древности лишь несовершенно знали искусство упроченія и продленія власти“ (l'art de fortifier et de perpétuer le pouvoir). Искусство это—завоеваніе новаго времени, его выраженіе—централизація [1]).

„Изъ всѣхъ государствъ Европы именно Францiя можетъ съ наибольшей быстротой, связностью и увѣренностью сосредоточить въ данномъ пунктѣ наибольшее количество людей, денежныхъ и боевыхъ средствъ. Въ одинъ и тотъ же моментъ Правительство захотѣло, министръ предписалъ, префектъ передалъ приказъ, мэръ исполнилъ, полки тронулись, флотъ выступилъ, набатъ прозвонилъ, орудія загрохотали—и Францiя на ногахъ!“ Вотъ великое благо централизаціи. Корменену легко, послѣ этого, утверждать, что децентрализація лишила бы Францію этого блага—сосредоточенной мощи отпора и нападенія. „Децентрализованная Франція утратила бы свое могущество, съ могуществомъ—независимость, съ независимостью—свободу, съ свободой—имя и бытіе“. Есть о чемъ подумать; централизація нужна и для защиты свободы. Для Токвиля децентрализація была оплотомъ свободы; Корменень, показавъ удивительную гибкость централизаціи какъ правительственной системы [2]), выставляетъ ее щитомъ свободы. Вообще, онъ вовсе не врагъ послѣдней; только она для него отодвигается на второй или даже на третій планъ: въ наше время, говоритъ онъ, централизація должна служить независимости территоріи, авторитету правительства и свободѣ народа.

Централизація, о которой говоритъ Корменень, и ко-

---

[1]) Ср. идеи Редерера о самосохраненіи власти выше стр. 27—28.

[2]) „Sous la féodalité, la Centralisation servit l'aristocratie; sous les Rois, la monarchie; sous la Convention, l'égalité; sous le Consulat, l'ordre civil; sous l'Empire le despotisme; sous la Restauration, le gouvernement ministeriel.—Elle doit venir en aide aujourd'hui à l'indépendance du territoire, à l'autorité du gouvernement et à la liberté du peuple“. ib. p. 28.

торая въ сущности была высшей формулой такъ хорошо ему извѣстнаго французскаго административнаго права, является неизбѣжнымъ результатомъ присущаго французскому народу инстинкта единства, единообразія, обобщенія. Затѣмъ, ея могучій факторъ—Парижъ. Парижъ—это сама централизація; это—наивысшее выраженіе „французской идеи". „Парижъ—голова, а провинціи—лишь ноги. Ноги шагаютъ—но ведетъ голова". Именно это чрезмѣрное значеніе Парижа-головы сдѣлалось навсегда мишенью децентрализаторовъ, вовсе не довольствовавшихся для провинцій ролью „ногъ".

Все способствуетъ централизаціи: языкъ съ его единствомъ, французскій геній, любящій ансамбль, симметрію, далѣе, „пресса, народное образованіе, національная гвардія, культъ, армія, почетный легіонъ, бюджетъ, государственная рента (le Grand-Livre), кассаціонный судъ, Государственный Совѣтъ, департаментскіе совѣты и палаты, пароходы, телеграфы, шоссейныя и желѣзныя дороги" (стр. 40). Этой блестящей, шумной картинѣ централизаціи [1]) Кормененъ противопоставляетъ печальный ликъ децентрализаціи: онъ отождествляетъ ее съ реставраціей древнихъ провинцій. Онъ настаиваетъ на томъ, что не слѣдуетъ воскрешать „передъ лицомъ вооруженной Европы знамени, названій, границъ, претензій, вольностей и привилегій старинныхъ провинцій"... (стр. 63).

---

[1]) Стр. 39-40. Приведемъ еще эту тираду: „...grâce à ce génie instinctif qui nous met en éveil contre l'étranger et contre nous mêmes, la Centralisation se soutient, se fortifie, s'étend, se multiplie, s'entrelace, s'approfondit, s'enracine dans ce grand royaume de France, dont la surface plane et coupée, traversée, sillonnée de canaux, de ponts, de fleuves navigables et de routes rapides, et dont les moeurs, les habitudes, les institutions et la langue pareilles, la littérature universelle, la division départementale, la codification législative, la comptabilité financière, l'administration intérieure, l'armée disciplinée, la police organisée et l'unité nationale, font l'envie et l'admiration de l'Europe". Ib. p. 159. Здѣсь несомнѣнно мастерски схвачена перспектива французской культуры; но при этомъ сама собой навязывалась мысль, что для Франціи отказаться отъ централизаціи, значило бы отказаться отъ всего. Такъ постепенно одни начали видѣть въ централизаціи оплотъ всего, чѣмъ жива Франція; другіе же—наоборотъ, источникъ всѣхъ ея бѣдъ; а универсальной панацеей оказывалась децентрализація.

Этой аргументаціи суждена была будущность. Цѣлыя поколѣнія французовъ росли въ увѣренности, что „централизація“ ихъ страны даетъ Франціи возможность съ особеннымъ успѣхомъ бросать мечъ на вѣсы исторіи, а что „децентрализація“ означаетъ возстановленіе внутреннихъ заставъ—или федерализмъ.

Въ сущности же, „хвала“ централизаціи, предпринятая Кормененомъ съ большимъ литературнымъ талантомъ—въ пику такъ понятой децентрализаціи, ничего не вносила въ споръ; тѣмъ болѣе, что онъ—и это особенно любопытно—сторонникъ тѣхъ реформъ, которыхъ домогались... противники крайней централизаціи. Онъ не только требуетъ упрощенія въ перепискѣ, формальностяхъ и т. д., онъ не только желаетъ постепенной эмансипаціи общиннаго хозяйства, и, вообще, ограниченія надзора; онъ требуетъ децентрализаціи „мелкихъ дѣлъ“, правда, не опредѣляя ихъ, и увеличенія власти департаментскихъ совѣтовъ [1]). Помимо этихъ спеціальныхъ коррективовъ, централизація, по его мнѣнію, находитъ или должна находить противовѣсъ въ созданіи очаговъ высшаго образованія во всѣхъ большихъ городахъ, въ свободѣ печати, въ министерской отвѣтственности. Всѣ эти требованія заявлялись именно сторонниками децентрализаціи [2]).

---

[1]) Именно къ этому сводилось ходячія требованія сторонниковъ децентрализаціи. Законъ 1838 г. не увеличилъ власти деп. совѣтовъ. Въ принципѣ имъ принадлежало лишь обсужденіе, а не рѣшеніе вопросовъ. Въ одномъ памфлетѣ читаемъ; „все рѣшается въ Парижѣ, иными словами, чаще всего какой-нибудь канцелярскій чиновникъ, въ жизнь свою не видѣвшій обработанныхъ земель, за исключеніемъ Ботаническаго или Тюильрійскаго сада, а въ области сельскихъ дорогъ знающій лишь асфальтовые тротуары — распоряжается интересами, завѣдываніе которыми отнято у лицъ, спеціально избранныхъ населеніемъ“... Comte Jules de Cosnac. De la décentralisation administrative. 1844. Стр. 14.

[2]) Корменѣнъ видитъ главную причину смягченія централизаціи, сравнительно съ временами 1-й Имперіи, въ конституціонномъ режимѣ и въ значеніи, пріобрѣтенномъ департаментскими совѣтами. Болѣе, чѣмъ кто либо, возстаетъ онъ противъ излишествъ формализма, контроля, поглощенія низшихъ инстанцій высшими. Далѣе, онъ жалуется на политиканство не только министровъ, но и префектовъ, супрефектовъ, мэровъ—всѣ они, по его

Вивьенъ, докладчикъ закона 1838 года о департ. совѣтахъ въ Палатѣ, въ первомъ изданіи „Административныхъ этюдовъ [1]), тоже большой поклонникъ централизаціи, „самаго существеннаго, самаго жизненнаго“ начала администраціи. Онъ очень удачно выражаетъ суть дѣла, когда говоритъ, что „централизація заключается въ существованіи власти, предназначенной давать всѣмъ частямъ страны однообразное направленіе, обезпечивать имъ пользованіе тожественными выгодами, возлагать на нихъ тожественныя повинности“... [2]).

Принципъ единства проведенъ со времени Революціи во всѣхъ областяхъ государственной жизни Франціи— какъ въ публичномъ, такъ и частномъ правѣ. Централизація заключается въ примѣненіи этого начала къ администраціи. Послѣдняя „слѣдуетъ одному направленію, правитъ всей страной черезъ однихъ и тѣхъ же агентовъ, на однихъ и тѣхъ же основаніяхъ — отъ Страсбурга до Гавра, отъ Дюнкирхена до Байоны и до Перпиньяна“ [3]).

словамъ, болѣе политики, чѣмъ администраторы. Эта мысль—поставить администрацію страны внѣ борьбы партій, сдѣлать ее политически нейтральной—была вѣчной мечтой и децентрализаторовъ; для этого и было придумано различеніе правительства и администраціи, общегосударственныхъ и мѣстныхъ дѣлъ. Кормененъ заимствуетъ даже у своихъ противниковъ ихъ священную формулу, когда говоритъ: „..laissez, à l'aide d'élections fréquentes, multiformes et universelles, le pays administrer le pays, si vous voulez avoir enfin un gouvernement sincère, paternel et obéi“. См. стр. 149—150, 155. Какъ ни важны всѣ указанные К. коррективы, однако даже всеобщее избирательное право не примирило съ централизаціей ея противниковъ.

[1]) Vivien. Études administratives. 1845. Два позднѣйшія изданія появились послѣ переворота 1851 года, въ нихъ авторъ дѣлаетъ значительныя уступки противникамъ централизаціи.

[2]) Стр. 24—25.

[3]) Стр. 25—26. „Appliquer à l'administration le principe de l'unité, ce principe que la France a travaillé pendant plusieurs siècles à introduire dans ses lois, dans son gouvernement, dans toute son organisation intérieure, et que la révolution de 1789 a définitivement consacré, tel est l'objet de la centralisation“. Это „единство“ одинаково охватываетъ и матеріальное право, и организацію властей. Направленіе политики опредѣляется парламентомъ; Кассаціонная Палата завѣдуетъ осуществленіемъ власти судебной; точно также единому руководству подлежитъ и администрація.

Какъ легко видѣть, изъ этихъ общихъ началъ вовсе не слѣдуетъ съ не-

Это всеохватывающее воздѣйствіе сверху, такъ плѣняющее своей стройностью Вивьена, и есть то зло, съ которымъ желалъ бы бороться Токвиль. Но для Вивьена мощный механизмъ централизаціи является гарантіей свободы, равенства, независимости народа, лучшимъ подспорьемъ реформъ; а критика, направленная противъ нея, кажется ему малоосновательной, и вызвана она преимущественно происходящими въ практикѣ проволочками, которыя принципіальнаго значенія не имѣютъ.

Въ приведенныхъ словахъ Вивьена нашелъ выраженіе тотъ взглядъ на власть и на государство, который принято называть механическимъ, и по которому общество, т.-е. совокупность отдѣльныхъ гражданъ, стоитъ въ пассивномъ отношеніи къ исполнительной дѣятельности правительства. Въ рѣзкомъ противорѣчіи съ этимъ воззрѣніемъ стоятъ идеи Бешара [1]); сочиненіе его — чрезвычайно любопытная попытка примѣнить къ политикѣ административнаго права идеи католической, антиреволюціонной школы. Въ виду успѣховъ политическаго матеріализма, онъ желаетъ „реабилитировать" начало семейное, начало корпоративное, родину, религію—все то, безъ чего нѣтъ общественной силы и прогресса. Административной системѣ, видящей въ обществѣ лишь силу въ рукахъ правительства, системѣ, которая дѣлаетъ изъ центральной власти источникъ всѣхъ других властей, Бешаръ желаетъ противопоставить систему, основанную на двухъ началахъ: **свободы и ассоціаціи**, систему, которая дѣлаетъ семью основой мѣстнаго союза (la cité), а послѣд-

обходимостью, что администрація должна принадлежать исключительно разнымъ іерархически организованнымъ начальствамъ, что центральная власть должна рѣшать и мѣстныя дѣла и т. д. Особенно опасно сопоставленіе съ кассаціоннымъ судомъ. Разъ его дѣятельностью, по признанію Вивьена, достигается единство юстиціи, то и для единства администраціи нѣтъ необходимости въ поглощеніи низшихъ инстанцій высшими. „Единство" въ завѣдываніи мѣстными дѣлами вполнѣ достигалось бы единствомъ административнаго законодательства, административной юстиціи и централизаціей надзора.

[1]) F. Béchard. De l'administration de la France ou essai sur les abus de la centralisation. 1-ére éd. 1836, 2-ème—1845. 2 vol.

ній—элементомъ государства. Примыкая къ той реакціи противъ антихристіанскихъ доктринъ, геніемъ которой былъ Жозефъ де-Местръ, и успѣхъ которой казался ему обезпеченнымъ, авторъ пожелалъ внести свою долю въ дѣло перестроенія общества на нормальныхъ основаніяхъ; а именно, онъ желаетъ „формулировать примѣненіе католическаго принципа къ административному праву", [1]).

Въ своемъ двухтомномъ трактатѣ Бешаръ разбираетъ всѣ стороны французской администраціи. Понятное дѣло видное мѣсто занимаетъ вопросъ объ организаціи мѣстнаго управленія.

Основной идеей Бешара является мысль о естественной необходимости и правомѣрности союзныхъ формъ—корпорацій, ассоціацій всякаго рода, союзовъ мѣстныхъ. Союзное право (droit d'association) есть право естественное; изъ него вытекаетъ для каждаго союза право веденія собственныхъ дѣлъ — право администраціи. Право это одинаково принадлежитъ любой ассоціаціи частнаго характера — и націи. Отсюда — выводъ: правительство—королю, администрація—землѣ (le gouvernement—au roi, l'administration au pays). Правительство—это власть, облеченная высшими функціями полиціи, представительства во-внѣ, общаго законодательства, назначенія на государственныя должности. Администрація — это завѣдываніе интересами мѣстности ея довѣренными лицами [2]).

Конечно, съ точки зрѣнія такъ оригинально понятаго различія между правительствомъ и администраціей, Бешару легко развить уничтожающую критику французской административной системы. Онъ рѣшительный сторонникъ провинціальной системы; историческія провинціи старой Франціи для него—дорогое воспоминаніе. Но онъ вѣритъ въ жизненность традицій; общественное мнѣніе все больше располагается въ пользу мѣстныхъ вольностей, поэтому онъ приглашаетъ не отчаяваться въ „возрожденіи, какое подготовляетъ со всѣхъ сторонъ про-

[1]) t. II, 487—489.
[2]) t. I, p. 67.

винціальная печать и которому благопріятствуетъ введеніе выборовъ... будущее принадлежитъ провинціальной свободѣ, какова бы ни была власть, которая ее осуществитъ“ [1]). Врагами подобной реформы Бешаръ считаетъ людей власти, ревниво охраняющихъ ее во всемъ объемѣ — и людей, утомленныхъ переворотами, чающими въ силѣ правительства найти гарантію общественной тишины.

Авторъ возстаетъ противъ избирательнаго ценза и стѣсненій, какими законъ 1833 г. окружаетъ сессіи департаментскихъ совѣтовъ.

Возстановленіе провинціальной системы не должно влечь за собой уничтоженія департаментовъ; напротивъ, совѣтамъ послѣднихъ надо предоставить выборъ гласныхъ въ провинціальныя собранія, при которыхъ правительство будетъ имѣть представителей-интендантовъ.

Конечно, Бешаръ не забываетъ ссылаться на авторитеты Бодена, Фенелона, Тюрго, Неккера, Мирабо, на исторію pays d'états, на опыты провинціальной администраціи при Людовикѣ XVI. Онъ приглашаетъ дворянство,

---

[1]) Замѣтимъ, что идея возстановленія историческихъ провинцій, раздѣлявшаяся со временъ Реставраціи многими легитимистами, слыла, вообще говоря, за идею реакціонную, за отголосокъ Стараго порядка. Но она нашла себѣ защитниковъ и во имя самостоятельнаго, независимаго отъ легитимизма, значенія мѣстной самодѣятельности. Почти одновременно съ Бешаромъ, другой публицистъ доказывалъ, что департаменты — комбинація механическая, а не органическая, что въ нихъ не можетъ быть мѣстныхъ традицій и патріотизма, необходимыхъ для расцвѣта провинціальной жизни и т. д. Основой провинціи является своего рода мѣстная нація (une sous—nationalité, une nationalité secondaire), и такія „націи“ еще живы во Франціи (нормандцы, бретонцы, провансальцы, фламандцы и т. д.). По мнѣнію бюрократовъ, провинціи повредили бы единству государства; это—предразсудокъ; а, между тѣмъ, благодаря ему, Франція порабощена Парижемъ, и способности 39/40 народа атрофируются. Провинціи, не нарушая единства, внесли бы въ него разнообразіе (la variété dans l'unite). Guerrier de Damast. Le pour et le contre sur la résurrection des provinces. Nancy. 1835 (Extrait de la Revue Lorraine). О мѣстныхъ націяхъ говоритъ и de Cosnac („on redonnerait une existence légale à des nationalités locales que plus d'un demi-siècle de bouleversements n'ont point encore éteintes“... Ib. 23); но возстановленіе провинцій кажется ему безнадежнымъ, вслѣдствіе враждебнаго имъ предразсудка.

не помышляя о привилегіяхъ, дѣятельнымъ и разумнымъ служеніемъ мѣстному дѣлу заслужить довѣріе избирателей и личными трудами придать новое значеніе сословію. Возстановленіе провинцій, ихъ вольности, открыли бы передъ нимъ благодарное поприще.

Такимъ образомъ, для Бешара, какъ и вообще для либеральныхъ роялистовъ, вся программа реформъ мѣстнаго управленія означала не возстановленіе, хотя бы частичное, стараго порядка, а лишь примиреніе историческихъ традицій съ требованіями новаго времени—свободой и самодѣятельностью гражданъ. Возвращеніе къ провинціальной системѣ было однимъ изъ пунктовъ этой программы, ставившей себѣ задачу—избавить Францію отъ административныхъ, политическихъ, экономическихъ и моральныхъ послѣдствій централизаціи. Какъ мы знаемъ, и друзья послѣдней не были такъ слѣпы, чтобы не видѣть необходимости коррективовъ къ ней; на этихъ коррективахъ они настаивали. Но такой крутой, всесторонней реформы, какой добивались децентрализаторы, они не могли допустить, такъ какъ считали основы французскаго административнаго права существенной гарантіей лучшихъ завоеваній Революціи: національнаго единства и равенства всѣхъ передъ закономъ.

Во имя этихъ благъ они вооружались особенно противъ возстановленія провинцій, въ какомъ бы то ни было видѣ.

Департаментскіе же совѣты, давно ставшіе необходимымъ элементомъ администраціи страны, настолько цѣнились сторонниками централизаціи, что не только нельзя было ожидать какой-либо противъ нихъ реакціи, но, наоборотъ, и ярые враги провинцій готовы были дать еще больше значенія этимъ совѣтамъ.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Торжество всеобщаго избирательнаго права.

§ 1. Революція 1848 года и мѣстная реформа.—§ 2. Конституція 4 ноября 1848 г.—§ 3. Требованія департаментскихъ совѣтовъ.—§ 4. Подготовка либеральнаго проекта и его значеніе.

§ 1.

Революція 1848 года поставила французовъ лицомъ къ лицу съ трудной задачей организаціи республики и всеобщаго избирательнаго права въ странѣ, уже одинъ разъ дорогой цѣной искупившей попытку народоправства.

И на этотъ разъ задача оказалась неосуществимой,—неосуществленной, во всякомъ случаѣ. Т.-е. изъ разрушенія, произведеннаго революціей, и главнаго ея творческаго акта — всеобщаго избирательнаго права — не то получилось, чего ожидали. Нѣтъ сомнѣнія, что республика, провозглашая всеобщее избирательное право, подготовляла торжество демократіи — въ сравнительно отдаленномъ будущемъ; ближайшимъ же образомъ она ковала вѣроломный кинжалъ, поразившій ее въ самое сердце 2 декабря 1851 г.

Почему ее постигъ этотъ конецъ? Потому что конституція 1848 года исключала для президента, племянника Наполеона I, возможность переизбранія? Или же по-

тому, что съ подавленіемъ военной силой парижскаго іюньскаго мятежа отъ республики отшатнулся рабочій классъ, и стало ясно, что республика будетъ „единой, нераздѣльной“, но не „соціальной“? Или надо винить сосредоточеніе всей исполнительной власти въ единой рукѣ президента? Безразлично. Всѣ эти объясненія въ своемъ родѣ правильны. Если бы суверенный народъ ввѣрилъ судьбу страны новому Вашингтону, а не человѣку, носившему обаятельное имя, воплощавшему въ себѣ наивную, но живую легенду; если бы солидарность классовъ, великодушіе и уступки дали бы возможность мирнаго, спокойнаго разрѣшенія конституціонныхъ вопросовъ; если бы „искусство укрѣпленія и продленія власти“ было примѣнено къ формамъ республиканскаго строя—да, тогда исторія сложилась бы иначе. Но то, что называютъ „второй республикой“ было скорѣе программой, чѣмъ осуществленіемъ, скорѣе обѣщаніемъ, чѣмъ исполненіемъ. Когда президентъ демократіи, опираясь на національную армію и на учрежденія, можетъ при равнодушіи огромнаго большинства гражданъ, конфисковать законодательную власть, уничтожить, сослать, поставить внѣ закона тѣхъ, которые одни его не нарушили, — это не значитъ, что на республику посягнули: это значитъ, что ея нѣтъ и не было.

Мы видѣли, что и централизація, и децентрализація одинаково имѣли сторонниковъ. Въ такой моментъ, когда созывается Учредительное Собраніе для надѣленія страны новой конституціей, естественно было сторонникамъ административной реформы сдѣлать усилія для торжества ихъ идеи.

Съ перваго взгляда можетъ показаться: кому же какъ не чистымъ республиканцамъ видѣть и понять, что Республика не въ состояніи жить учрежденіями Имперіи, подновленными конституціонной монархіей. Но это вовсе не было такъ ясно. Опредѣленная политическая концепція, вообще говоря, еще не заключаетъ въ себѣ, не подсказываетъ непосредственно цѣлесообразной концепціи административной, финансовой, дипломатической.

Какъ бы то ни было, то, что мѣстные совѣты выиграли въ 1848 году, было лишь слѣдствіемъ торжества демократіи вообще, а не результатомъ какого-либо новаго и притомъ демократическаго замысла въ области мѣстнаго управленія.

Уже 5 марта 1848 г. временное правительство Республики декретировало, отъ имени французскаго народа, всеобщее избирательное право и созывало избирательныя собранія для выбора депутатовъ въ Національное Собраніе [1]). Организація народнаго представительства была первѣйшей необходимостью.

Если бы Революція могла быть дѣломъ всей Франціи, поднявшейся какъ одинъ человѣкъ. выборы не представляли бы затрудненій. Но республика была провозглашена частью гражданъ; въ образованныхъ слояхъ она имѣла много противниковъ; массы народа, только теперь пріобщенныя къ политической жизни, не были для нея воспитаны. Республику съ самаго начала приходилось не только защищать, но и предписывать сверху внизъ. Для этого орудій не надо было изобрѣтать. Административная централизація и правительственное давленіе на выборы были испытанными средствами государственной практики; Гизо не увезъ ихъ съ собой въ Англію. Ледрю-Ролленъ вступаетъ въ наслѣдство и энергично нажимаетъ гибкія пружины правительственнаго воздѣйствія. Первымъ дѣломъ революціоннаго министра было смѣстить префектовъ Луи-Филиппа и послать на ихъ мѣсто въ департаменты особыхъ коммиссаровъ. Основная ихъ задача—обезпечить успѣхъ Республикѣ. Вотъ въ какихъ выраженіяхъ Ледрю-Ролленъ писалъ имъ объ ихъ обязанностяхъ: „Во главѣ каждаго округа, каждой общины поставьте людей симпатичныхъ и рѣшительныхъ. Не скупитесь на

[1]) 5—6 mars 1848. Décret qui convoque les assemblées électorales et fixe le nombre de députés à élire. Избирателями признавались всѣ французы, достигшіе 21 года, не лишенные гражданскихъ правъ по суду и имѣющіе жительство въ данной общинѣ въ теченіе шести мѣсяцевъ (art. 6). Благодаря этому акту, число избирателей, равное 250.000 до 1848 г., увеличилось въ 40 разъ и превратилось въ 10.000.000.

инструкціи, одушевляйте ихъ усердіе. Предстоящими выборами они держатъ въ своихъ рукахъ судьбы Франціи; пусть они намъ дадутъ Національное Собраніе, способное понять и завершить дѣло народа"... [1]).

Еще краснорѣчивѣе циркуляръ о власти коммиссаровъ [2]). Какова принадлежащая имъ власть? „Она неограничена. Агенты революціоннаго правительства, вы также революціонны... Для осуществленія вашей задачи (т.-е. для обезпеченія торжества народа) вы облечены его суверенитетомъ, вы подчинены лишь вашей совѣсти, вы должны дѣлать все, чего обстоятельства потребуютъ для общественнаго спасенія"... Къ счастью, замѣчаетъ Ледрю-Ролленъ, „благодаря нашимъ нравамъ, миссія эта не заключаетъ ничего страшнаго" .. Онъ не чувствуетъ всей ироніи этого замѣчанія по адресу народа; онъ не замѣчаетъ, что такая пассивность—результатъ вѣковыхъ навыковъ повиновенія—обѣщаетъ республикѣ, въ качествѣ фундамента, не камень, а песокъ.

Главное—обезпечить въ выборахъ успѣхъ республиканцамъ. Коммиссары должны руководить населеніемъ и „день выборовъ да будетъ тріумфомъ Революціи" [3]).

Такая форма администраціи объяснялась обстоятельствами. На первыхъ порахъ нельзя было и думать о какой-нибудь реформѣ мѣстнаго управленія. Организаціонные вопросы могли быть поставлены лишь Національнымъ Собраніемъ. Въ числѣ учрежденныхъ имъ въ началѣ же комитетовъ или коммиссій для спеціальнаго изученія проектовъ былъ особый комитетъ департаментской и общинной администраціи [4]).

[1]) Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, 1848. Circulaire aux Commissaires du Gouvernement; leurs devoirs. 8 mars 1848, p. 74—78. Ср. Victor Pierre. Histoire de la République de 1848. T. I, 92—97.

[2]) Circulaire etc. (12 марта 1848 г.) § 1-er. Quels sont vos pouvoirs? Ib. 86.

[3]) „L'éducation du pays n'est pas faite. C'est à vous de le guider... Que le jour de l'élection soit le triomphe de la Révolution"... ib. Ледрю-Ролленъ предсказывалъ, что, если Собраніе не будетъ достаточно революціоннымъ, Франціи угрожаетъ гражданская война и анархія.

[4]) Комитеты эти были установлены декретомъ Нац. Собранія 13 мая. См. Moniteur 1848, № 136. Первое засѣданіе его происходило 4-го мая.

Но эти темы не очень волновали представителей народа. Надвигались іюньскіе дни, болѣе глубокіе и болѣе трагическіе конфликты поглощали вниманіе. Заявленіе одного изъ депутатовъ о несовмѣстимости стараго административнаго строя съ республиканскимъ началомъ и о необходимости немедленнаго обсужденія муниципальной реформы, было очень холодно встрѣчено Собраніемъ [1]. Но, очевидно, всеобщее избирательное право, допущенное въ выборахъ политическихъ, должно было получить приложеніе и къ выборамъ мѣстнымъ. Само правительство внесло проектъ декрета, имѣвшаго въ виду установить гармонію между законами о мѣстныхъ выборахъ и декретомъ 5 марта 1848 г. [2]. Вопросъ былъ спѣшный, такъ какъ во многихъ департаментахъ совѣты были распущены и не возобновлялись. Докладчикъ проекта разъяснялъ Собранію, что декретъ будетъ имѣть временный характеръ, но что, когда страна получитъ конституцію, тогда „обязанностью нашей будетъ пересмотрѣть законодательство объ общинахъ и департаментахъ", внести въ него демократическій элементъ, расширить мѣстныя вольности,—конечно, не нарушая единства республиканской Франціи [3].

---

[1] Рѣчь Huot въ засѣданіи 22-го мая прерывалась восклицаніями: довольно! не будемъ терять времени! Moniteur, стр. 1129. Ораторъ говорилъ спеціально объ общинахъ; онъ указывалъ на странную картину, которую онѣ представляли: въ однѣхъ прежнія власти и совѣты уступили мѣсто революціоннымъ; въ другихъ (а именно въ сельскихъ общинахъ) все осталось безъ перемѣнъ.

[2] Проектъ представленъ Собранію 5-го іюня министромъ внутр. дѣлъ (Recurt). См. его рѣчь въ Moniteur, № 158, р. 1272. Правительство не думало предлагать общей мѣры; оно желало установленія новыхъ правилъ для выборовъ совѣтовъ въ тѣхъ лишь департаментахъ, которые ихъ не имѣли.

[3] Rapport par le citoyen Favart, au nom du comité d'administration dép. et mun., sur un projet de décret relatif aux élections dép. et munic. Moniteur 16 juin, № 168, p. 1389. Въ противоположность проекту правительства, докладчикъ потребовалъ обновленія состава всѣхъ совѣтовъ. Распространеніе всеобщаго избирательнаго права на мѣстные выборы прошло почти незамѣченнымъ въ Собраніи, обсуждавшемъ въ тотъ день жгучій вопросъ о пауперизмѣ въ крупныхъ центрахъ, въ связи съ проблемой колонизаціи Алжира. Тогда же прочитано было письмо Луи-Наполеона, который желалъ сложить съ себя званіе депутата, въ виду недо-

Обсужденіе проекта было очень вялымъ, вопросъ казался маловажнымъ, и 3-го іюня 1848 года было предписано обновленіе всѣхъ мѣстныхъ совѣтовъ, на началѣ всеобщаго избирательнаго права [1]). Навсегда было покончено съ высчитываніемъ ценза, которымъ опредѣляется пригодность гражданина къ роли избирателя [2]).

Но, кромѣ расширенія избирательнаго права, департаментскіе совѣты получили удовлетвореніе еще въ двухъ пунктахъ. Во-первыхъ, наконецъ-то осуществилось давнишнее желаніе ихъ имѣть въ своемъ составѣ представителей отъ каждаго кантона [3]); во-вторыхъ, засѣданія этихъ совѣтовъ были сдѣланы публичными (ст. 18).

§ 2.

При огромномъ увеличеніи объема и масштаба политическихъ требованій и надеждъ такія поправки были малозамѣтной перемѣной.

Основной же вопросъ: какъ республика организуетъ

разумѣній, вызываемыхъ его успѣхами на выборахъ. Одинъ представитель народа воскликнулъ при этомъ: мы не боимся 18-го брюмера! Mon., p. 1390.

[1]) Обсужденіе происходило 30-го іюня. Moniteur, № 183. Проектъ былъ принятъ 3-го іюля. 3 juillet. 1848. Loi relative au renouevellement des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement et de département. Текстъ его у Duvergier, въ сборникѣ Batbie etc.

[2]) Ст. 5, 12. Избирателями признаются всѣ граждане кантона, принимающіе участіе въ выборахъ общинныхъ, т.-е. имѣющіе жительство въ общинѣ въ теченіе года и призванные къ выборамъ представителей народа.

[3]) Art. 1-er. § 3. Il sera élu un membre du Conseil général dans chaque canton. Департаментскіе совѣты изъ года въ годъ просили объ этомъ. По закону 1833 года (ст. 2 — 3), въ принципѣ, число гласныхъ равно числу кантоновъ, но не можетъ превышать 30. См. объ этомъ выше стр. 139. Уже въ 1834 году одинъ совѣтъ проситъ повысить этотъ maximum до 40 (Saône-et-Loire), а другой—представленія каждому кантону гласнаго (Aisne). Analyse, etc. 1834, p. 127, 3. Въ 1835 г.: Aisne, Oise etc. Въ 1840 году: Aisne, Côte d'or, Marne, Orne, Saône-et Loire, Yonne. Analyse des voeux. etc. 1840, p. 6, 60, 150, 181, 217, 271. Въ 1842 г. совѣтъ департамента Yonne повторяетъ это ходатайство въ 6-й разъ. Analyse, 1842, p. 349. Онъ повторяетъ его и въ 1843, 1844, 1845, 1847 годахъ. См. въ сводахъ ходатайствъ за эти годы. Въ 1847 г. 6 департаментовъ возбуждаютъ этотъ вопросъ (Côte-d'or, Jura, Pas-de-Calais, Somme, Deux-Sèvres Yonne. Analyse, p. 65, 122, 194, 241, 272).

свое мѣстное управленіе? оставался открытымъ. Онъ долженъ былъ быть рѣшенъ въ связи съ конституціей. Провозгласитъ ли она какія-либо новыя начала относительно мѣстнаго управленія? Этимъ предопредѣлилось бы содержаніе реформы, какъ характеръ закона 1833 года объ организаціи департаментскихъ совѣтовъ былъ предрѣшенъ хартіей 1830 года.

Коммиссія, вырабатывавшая проектъ конституціи (засѣданія ея начались въ концѣ мая 1848 г.), занялась, прежде всего, выясненіемъ того, съ чего начать. И вотъ, Ламеннэ, входившій въ ея составъ, предложилъ ни болѣе, ни менѣе какъ положить въ основу всего проекта вопросъ объ общинахъ. Выдвигая на первый планъ общинную организацію, онъ краснорѣчиво осуждалъ централизацію; по его мнѣнію, республика, граждане которой не имѣли бы повседневнаго обыкновенія завѣдывать своими дѣлами, была бы чудовищемъ, неспособнымъ къ жизни [1]).

Въ числѣ членовъ коммиссіи находились люди, имена которыхъ тѣсно связаны съ исторіей нашего предмета: Вивьенъ, Токвиль, Одилонъ Барро, Кормененъ. Токвиль и Барро присоединились къ мнѣнію Ламеннэ. Но большинство было противъ этой мысли — положить въ основу проекта опредѣленіе мѣстныхъ властей.

Вивьенъ возражалъ противъ этого, какъ и надо было ожидать отъ человѣка, въ которомъ „было все, что нужно для искуснаго легиста и отличнаго комментатора, и ничего изъ того, что требуется для законодателя и государственнаго человѣка“ [2]).

Вообще, мысль поставить мѣстное самоуправленіе подъ охрану конституціи, какъ это сдѣлано было въ Бельгіи, не могла найти одобренія въ коммиссіи, въ значительной мѣрѣ состоявшей изъ администраторовъ, выросшихъ на службѣ монархіи, а теперь призванныхъ насаждать рес-

[1]) См. интересный разсказъ Токвиля. Souvenirs d'Alexis de Tocqueville. 1893 Deuxième partie. XI. Commission de constitution и рѣчь Одилона Барро въ Нац. Собраніи, 20 окт. 1848 г. Moniteur, № 295.

[2]) Souvenirs, p. 263.

публику—и республиканцевъ, сторонниковъ сильной центральной власти [1]).

Предложеніе Ламеннэ не имѣло успѣха. Но централизація дала поводъ къ горячему спору при обсужденіи проекта конституціи Національнымъ Собраніемъ, осенью 1848 года.

На обсужденіе это существенно повліяла роль, сыгранная тогда соціальными ученіями, опасенія, ими вызванныя; для разныхъ классовъ гражданъ интересъ общественнаго охраненія выдвигался впередъ.

Послѣ грозныхъ событій гражданской войны, болѣе чѣмъ когда-либо, по мнѣнію сторонниковъ децентрализаціи, являлось необходимымъ дать обществу гарантіи болѣе надежныя, чѣмъ сосредоточеніе руководства всѣми дѣлами націи въ центрѣ государства. Конечно, постановка вопроса теперь особенно усложнялась — сплетеніемъ его съ темой государственнаго вмѣшательства и свободы; но организаціонныя начала управленія и сами по себѣ дали богатую пищу дебатамъ.

Не успѣло Собраніе начать обсужденія проекта конституціи, какъ ему пришлось выслушать заявленіе, что ни Людовикъ XIV, ни Наполеонъ, „ни избраникъ божественнаго права, ни избранникъ славы“ не шли такъ далеко въ сосредоточеніи всей власти въ рукѣ правительства, какъ это дѣлаетъ проектъ [2]).

Но главный интересъ представляла, конечно, часть его, посвященная внутренней администраціи (гл. VII). Здѣсь споръ развернулся со всей полнотой.

Усилія децентрализаторовъ направились къ тому, чтобы различными поправками внести въ проектъ ос-

---

[1]) Токвиль смягчаетъ свою глубоко мизантропическую картину слѣдующимъ замѣчаніемъ: „Nous étions alors sous le gouvernement divisé et incertain de la commission exécutive, le socialisme était à nos portes et nous approchions des journées de Juin, il ne faut pas l'oublier“. Ib. 277.

[2]) Начало обсужденія 4-го сентября. Mon., № 249. Рѣчь представителя народа Morin. Стр. 2301. „Une pensée constante de centralisation: elle s'y révèle par cette double tendance: étendre indéfiniment le cercle de l'action gouvernementale, concentrer les ressorts de cette manière à la rendre irresistible“...

новныя начала самоуправленія т.-е. добиться того, чего не удалось сдѣлать его друзьямъ въ коммиссіи.

Формула ихъ намъ уже знакома: централизація общегосударственныхъ—децентрализація мѣстныхъ дѣлъ [1]). Важно было признаніе самой конституціей этого начала; проведеніе же точной границы между двумя категоріями было бы сдѣлано органическимъ закономъ. Коммиссія вообще ограничивалась ссылкой на послѣдній; но децентрализаторы настаивали на признаніи вопроса конституціоннымъ; именно учредительное, а не законодательное собраніе должно было рѣшить его по существу [2]).

Мы не станемъ излагать всѣхъ доводовъ, приведенныхъ для защиты децентрализаціи; аргументація эта къ половинѣ XIX вѣка успѣла уже пріобрѣсти традиціонную физіономію.

Въ частности, Бешаръ съ большой силой выразилъ свои любимыя мнѣнія. Онъ видѣлъ въ децентрализаціи, кромѣ всего другого, и средство удовлетворить нужду рабочаго класса. Освобожденная отъ бюрократической опеки мѣстность съ жадностью бросится, по его убѣжденію, на культурную, созидательную работу; спросъ на трудъ всюду будетъ огромный, и не придется провозглашать „права на трудъ“.

Дать широкій просторъ ассоціаціямъ, учрежденіямъ кредитнымъ и благотворительнымъ, начальнымъ и промышленнымъ школамъ — вотъ единственное средство покончить съ соціализмомъ (socialisme unitaire) и упрочить свободную демократію общинъ [3]).

---

[1]) Поправки, предложенныя въ этомъ смыслѣ, сводились къ слѣдующимъ двумъ пунктамъ: 1) gestion par des administrateurs élus par les citoyens des intérêts purement locaux; 2) attribution aux agents du pouvoir exécutif de l'administration des intérêts généraux et du soin d'empêcher que les administrations locales n'empiètent sur la politique et sur l'administration générale“. Рѣчь Бешара. Moniteur 1848, p. 2893.

[2]) Въ подтвержденіе Бешаръ ссылался на примѣръ бельгійской и прежнихъ французскихъ конституцій (т.-е. 1791 г. и 5 фрюктидора III-го г.) ib.

[3]) Mon., ib. 2891. Аргументація эта, съ экономической точки зрѣнія, настолько характерна, что не нуждается въ комментаріи. Что обсужденіе вопроса о децентрализаціи въ эту критическую эпоху сплеталось съ вопро-

Точно такъ же республиканецъ Паскаль Дюпра́ въ развитіи мѣстности и разныхъ союзовъ видитъ жизненное условіе республики. Государство — не механизмъ, слѣпо повинующійся внѣшнему толчку; это живое тѣло, гармоническій организмъ, каждый членъ котораго обладаетъ собственной жизнью, не переставая быть частью цѣлаго. Именно послѣднимъ возврѣніемъ должна проникнуться конституція. Ораторъ повторяетъ старый кличъ французскихъ общинъ: Faisons commune; кличъ борьбы съ деспотизмомъ. „Создадимъ по всей территоріи государства республиканскія учрежденія и республиканскія формы — чтобы республика была обширна какъ Франція" [1]).

Сторонники централизаціи, въ свою очередь, выдвинули свои обычные доводы. Не надо посягать на этотъ чудный механизмъ, гарантію національнаго единства и пр.; дать свободу общинамъ—значитъ оставить Францію безъ школъ. Возрождать провинціальную жизнь значитъ возвращаться къ среднимъ вѣкамъ, и т. д. [2]).

сомъ соціальнымъ—слишкомъ понятно. Подобно Бешару и Ж. Симонъ видѣлъ спасеніе Франціи въ томъ, чтобы „возстановить домашній очагъ, семью, мѣстную жизнь, вернуться къ федеративному строю, децентрализовать, наконецъ, искать способовъ существованія въ другихъ мѣстахъ..." Simon, De la Démocratie et de la décentralisation en France. 1849. Стр. 80.

[1]) Moniteur, № 294, p. 2903—4. Конечно, и Дюпра, и Бешаръ выдвигали родство централизаціи съ ученіями, стремящимися совершенно подавить личность государствомъ. Играть на стрункѣ соціальнаго консерватизма было въ этотъ моментъ однимъ изъ шансовъ на успѣхъ. Дюпра даже удивляется, какъ Тьеръ (въ своемъ памфлетѣ о собственности) упустилъ изъ виду указанную связь. По адресу Тьера, восторженнаго поклонника системы Наполеона, это было ехидствомъ. Но Тьеръ хорошо зналъ, что административная централизація и „коммунизмъ" — вещи разныя.

[2]) Въ защиту централизаціи особенно горячо говорили Шарль Дюпенъ (Moniteur, p. 2896) и Булатинье (Boulatignier) (ib. 2906). Для этихъ ораторовъ ослабить опеку центральной власти надъ мѣстными союзами значитъ истощить государственные рессурсы (общины склонны къ расточительности), жертвовать свободой гражданъ (мѣстныя власти готовы тираннизировать гражданъ) и т. д. Дюпенъ считалъ, что общины, предоставленныя себѣ, безпомощны и т. д. Въ подобныхъ утвержденіяхъ централизаторы игнорировали существенную часть программы ихъ противниковъ, а именно идею кантональной организаціи, идею, имѣющую свою исторію, параллельно съ исторіей децентрализаціи въ пользу общинъ и департаментовъ. Кантону посвящена превосходная монографія Ch. Bellangé. Le gouverne-

Характерно, что іюньскій кризисъ обѣ стороны попытались истолковать въ пользу своего утвержденія.

Бешаръ, съ своей точки зрѣнія монархиста-либерала, считалъ ненормальнымъ, недопустимымъ тотъ фактъ, что 60000 „коммунистовъ" желаютъ производить давленіе на волю „сувереннаго народа". Такая вещь мыслима, по его мнѣнію лишь въ странѣ, гдѣ централизація даетъ мятежу возможность, овладѣвъ Парижемъ, посягать на всю Францію [1].

Для Тьера, напротивъ, никогда централизація не была такъ необходима, какъ теперь [2]. А что касается Шарля Дюпена, онъ въ подавленіи іюньскаго возстанія и въ реакціи Франціи противъ него увидѣлъ высшее проявленіе „единства" націи, которому служитъ централизація, и, одновременно, „истинную" децентрализацію, т.-е. заключающуюся въ томъ, что, когда центральная власть въ опасности, вся Франція придетъ на выручку и вновь возстановитъ попранное единство [3].

Бешаръ поставилъ вопросъ открыто: какую изъ двухъ системъ Собраніе предпочитаетъ: систему 8-го года или систему Конституанты (1789)? [4]. Ставить

---

ment locale en France et l'organisation du canton, 1900, къ которой мы еще вернемся. Въ частности, тогда-же, при обсужденіи конституціи, Дюпра указывалъ, что децентрализація немыслима безъ организаціи кантоновъ, потому-что въ 1848 г. изъ 37000 общинъ въ 33000 — было не болѣе 2000 жителей, и изъ этихъ 33000 общинъ, 16000 имѣютъ 500 жителей, а въ такихъ рамкахъ не найти ни матерьяльныхъ, ни личныхъ средствъ.

[1] „La France est lasse de cette centralisation étouffante (Interruptions. Mouvements en sens divers)... de cette centralisation qui nous apporte sur les ailes du télégraphe, tous les quinze ou dix-huit ans, une révolution nouvelle... et qui à l'heure même où je parle, nous menace de faire fléchir sous l'émeute de 60000 communistes la volonté souveraine de 35.000.000 d'hommes"... Mon. 2895.

[2] См. единственную фразу, произнесенную Тьеромъ ib. Этими словами онъ перебилъ рѣчь Бешара.

[3] Въ этомъ смыслѣ „децентрализаторомъ" былъ, пожалуй, и Тьеръ въ 1871 году, по отношенію къ Коммунѣ. См. краснорѣчивую отповѣдь Дюпену въ рѣчи депутата Jouin, ib. 2905. Болѣе серьезное реакціонное теченіе по этому вопросу овладѣло департаментскими совѣтами въ 1849—1850 годахъ, о чемъ ниже.

[4] „Il faut nécessairement que l'Assemblée se prononce sur cette grave

этотъ вопросъ въ 1848 году, въ моментъ пересмотра всѣхъ основъ, было очень умѣстно. Но какъ сокрушить рутину, проникшую насквозь общество, какъ поколебать предразсудокъ, уже отождествленный съ духомъ, геніемъ націи?

Напрасно повторяли, что нечего опасаться за „единство", что никто не думаетъ его уничтожать; что пора не повторять этого обветшавшаго и нелѣпаго заподазриванія въ „федерализмѣ" всякаго, кто требуетъ расширенія правъ мѣстныхъ обществъ [1]).

Всѣ поправки, предложенныя въ видахъ обезпеченія за представителями мѣстнаго общества администраціи мѣстныхъ интересовъ, потерпѣли неудачу [2]).

Административное дѣленіе страны было сохранено; и если конституція лишній разъ подтверждала новѣйшія пріобрѣтенія департаментскихъ совѣтовъ, т.-е. всеобщее избирательное право и представительство каждаго кантона (ст. 79), то сохраненіе префектовъ и супрефектовъ

question; il faut qu'elle opte entre le principe despotique emprunté à la constitution de l'an 8, et le principe libéral de 1789 et de l'an 3".

1) Какъ говорилъ Jouin: „l'unité dans la liberté, voilà ce que veulent les auteurs de l'amendement". Безполезно защищать единство, когда на него никто не посягаетъ. А Паскаль Дюпрà восклицалъ: „Ainsi ne soulevons plus toute cette poussière du passé, laissons là ces accusations de fédéralisme. Qu'on puisse venir à cette tribune réclamer au nom des intérêts locaux sans passer pour un girondin". Иначе пришлось бы, прибавлялъ онъ съ ироніей, счесть Дюфора и Вивьена за монтаньяровъ!

2) Предложеніе Бешара, поддержанное 43 представителями (Монталамберомъ въ томъ числѣ) было редактировано такъ:

„Remplacer les articles 74, 75 et 76 par l'article suivant:

L'administration publique sera organiséé d'après les principes suivants:

1°. Gestion par des administrateurs élus par le suffrage universel et directe des interêts purement locaux;

2°. Délégation par le pouvoir exécutif de fonctionnaires chargés de veiller aux intérêts generaux, et d'empêcher les empiétements des administrations locales sur la politique et l'administration générale". Предложеніе это, заключавшее элементарныя основы самоуправленія, получило лишь незначительное число голосовъ, послѣ чего аналогичное предложеніе депутата Parisis было взято назадъ. Сдѣланы были еще два предложенія въ томъ же духѣ, но безъ всякаго успѣха. См. Moniteur, стр. 2908.

не слишкомъ обнадеживало децентрализаторовъ относительно будущаго [1]).

Впрочемъ, органическій законъ [2]) могъ еще дать выигрышъ дѣлу, проигранному въ коммиссіи и Національномъ Собраніи.

§ 3.

Если бы вопросъ о предоставленіи нѣкоторыхъ функцій администраціи выборнымъ органамъ мѣстныхъ обществъ могъ рѣшаться объективно, т.-е. исключительно съ точки зрѣнія практической цѣлесообразности и шансовъ скорѣйшаго, лучшаго достиженія отдѣльныхъ цѣлей управленія, вопросъ о децентрализаціи не могъ бы вызывать такихъ разногласій. Но ея защитники видѣли въ ней, прежде всего, школу и оплотъ свободы [3]), необходимую гарантію противъ соціальной революціи, разрѣшеніе всѣхъ нуждъ, программу всесторонняго обновленія. Въ свою очередь, друзья централизаціи требовали

[1]) Const. art. 77. Il y a: 1°. Dans chaque département, une administration composée d'un préfet, d'un conseil général, d'un conseil de préfecture; 2°. Dans chaque arrondissement, un sous-préfet; 3°. Dans chaque canton, un conseil cantonal; néanmoins un seul conseil cantonal sera établi dans les villes divisées en plusieurs cantons; 4°. Dans chaque commune, une administration composée d'un maire, d'adjoints et d'un conseil municipal. Статья эта обѣщаніемъ упразднить, какъ излишніе, окружные совѣты и организовать кантональные, удовлетворяла одинъ изъ пунктовъ программы децентрализаторовъ. Но это обѣщаніе не получило осуществленія, потому что органическаго закона такъ и не дождались.

[2]) Art. 78. Une loi déterminera la composition et les attributions des conseils généraux, des conseils cantonaux, des conseils municipaux, et le mode de nomination des maires et des adjoints.

[3]) Эта любимая идея Токвиля была, въ преніяхъ 1848 года, съ особенной силой, развита представителемъ народа de la Rochette. По его мнѣнію, французская централизація необходима, когда власть въ рукахъ меньшинства. Правительство же, дѣйствительно имѣющее корни въ массѣ, можетъ децентрализовать безъ страха. Правительству республики надо особенно помнить объ этомъ: дѣтище всенароднаго голосованія, если и оно, забывъ свою основу, отнесется съ недовѣріемъ къ странѣ, то и его не минуетъ вырожденіе: и оно вернется къ рутинѣ прежнихъ дней. Moniteur, ib., 2906.

ея сохраненія во имя догмата національнаго единства, для огражденія внѣшней безопасности и престижа государства [1]), для обезпеченія завоеваній революціи въ области гражданскаго равенства отъ происковъ роялистовъ, въ интересахъ наконецъ самихъ плательщиковъ податей [2]).

Разногласіе обострялось благодаря столкновенію политическихъ догмъ и симпатій. Между тѣмъ, въ существѣ дѣла, противорѣчіе не было безысходнымъ.

Мы видѣли, что такой авторитетный сторонникъ централизаціи, какъ Корморенъ, требовалъ не только возможнаго упрощенія административныхъ методовъ, но и болѣе широкаго вѣдомства мѣстныхъ совѣтовъ. А децентрализаторы въ одинъ голосъ повторяли, что національное „единство", внѣшнія дѣла, армія, финансы, законодательство, высшія функціи надзора, — все это остается внѣ спора въ рукахъ центральной власти [3]).

---

[1]) Въ этомъ смыслѣ особенно Дюпенъ и Дюфоръ. Послѣдній спрашивалъ: время ли возбуждать вопросъ объ административной реорганизаціи, когда по сосѣдству создается новое единое государство съ 50-милліоннымъ населеніемъ?! Онъ имѣлъ въ виду франкфуртскія попытки объединенія Германіи. Moniteur, ib.

[2]) Булатинье, принесшій на трибуну всю вѣру въ красоту и неотразимость французскаго административнаго права — котораго онъ былъ большимъ знатокомъ — разсказалъ Собранію, какъ мэръ одного бретонскаго городка, побывавъ въ Парижѣ и прельстившись его зрѣлищемъ, вздумалъ и у себя создать нѣкоторое подобіе Риволійской улицы и Вандомской площади. Кто же охранилъ гражданъ отъ этихъ затѣй? Центральное правительство! Правда, ораторъ забылъ прибавить, что мэръ-то былъ по назначенію.

[3]) Это было единодушнымъ желаніемъ и департаментскихъ совѣтовъ. Ниже будетъ сказано подробнѣе объ этомъ. Приведемъ здѣсь, какъ образецъ, лишь слѣдующее ходатайство совѣта Gard: „que les lois organiques soient fondées sur le principe de l'administration du pays par le pays, c'est-à-dire sur l'attribution aux conseils municipaux, aux conseils cantonaux et aux conseils départementaux, de tout ce qui est d'intérêt communal, cantonal et départemental, sans rien demander ni désirer qui puisse porter atteinte à la centralisation politique et à la triple unité du territoire, de la législation et du gouvernement". Analyse des vœux des conseils généraux etc., 1848, p. 121—2. „Благоговѣйное сохраненіе національнаго единства съ точки зрѣнія политики и законодательства" было однимъ изъ догматовъ ученія о децентрализаціи. См. Florent-Lefebvre. De la décentralisation ou essai d'un systéme

Но, затѣмъ, еще одно недоразумѣніе. И сторонники, и противники централизаціи, въ увлеченіи общими тезами — а иногда, надо признаться, и риторикой, удалялись, въ сущности, отъ самой основы вопроса — отъ фактическаго положенія мѣстныхъ совѣтовъ, ихъ значенія въ законѣ и на практикѣ.

Какъ будто бы ничего не измѣнилось со времени. когда Наполеонъ I былъ всесильнымъ повелителемъ Франціи! Какъ будто реформы 30-ыхъ годовъ не внесли ничего новаго!

На самомъ дѣлѣ, перемѣны были и, какъ объ этомъ было подробно сказано выше, довольно замѣтныя.

Если пресловутая централизація уже и раньше доказала способность поддаваться реформамъ, то государственнымъ людямъ нечего было отчаяваться въ возможности дальнѣйшаго ея примиренія съ запросами общества [1]).

Было бы странно за политическими и философскими абрисами литературной полемики и парламентскихъ дебатовъ, проглядѣть существеннѣйшее выраженіе этихъ

---

de centralisation politique et de décentralisation administrative. 1849. Стр. 188. Сочиненіе это—популяризація идей Бешара.

[1]) Дюфоръ (Dufaure), членъ коммиссіи, составившей проектъ конституціи, а въ моментъ ея обсужденія — министръ внутреннихъ дѣлъ, былъ рѣшительнымъ противникомъ внесенія въ эту конституцію какихъ-либо общихъ началъ въ пользу независимости департаментовъ и общинъ. Но заявляя объ этомъ Собранію, въ блестящей рѣчи, которой закончилось общее обсужденіе VII-й главы проекта, онъ замѣтилъ, что въ нападкахъ на централизацію есть анахронизмъ. При всемъ ихъ краснорѣчіи, они являются повтореніемъ нападокъ на централизацію Имперіи, когда общины и департаменты были дѣйствительно обезличены. Но съ тѣхъ поръ — какія перемѣны! Департ. совѣты выбираются общимъ голосованіемъ, компетенція ихъ расширена; въ извѣстныхъ рамкахъ, они вполнѣ свободны, какъ, напримѣръ, въ установленіи факультативныхъ расходовъ, въ вотированіи чрезвычайнаго обложенія и пр. Наконецъ, и окончательная редакція требованій Бешара не такъ ужъ непримирима; все сводится къ вопросу о степени зависимости общинъ и департаментовъ, что и будетъ выяснено органическимъ закономъ.

Рѣчь эта была хорошимъ заключеніемъ всего спора. Перенесеніе вопроса на практическую почву оказалось благопріятнымъ для децентрализаторовъ.

запросовъ: мнѣнія и желанія самихъ департаментскихъ совѣтовъ. А они вовсе не оставались безучастными къ реформѣ, и что о ней думали эти совѣты, избранные населеніемъ 86 французскихъ департаментовъ, представляетъ, конечно, наибольшій интересъ [1]).

Можно сказать, что пропаганда децентрализаціи нашла довольно дружный откликъ въ рядахъ этихъ собраній. Они требуютъ мѣстной реформы въ духѣ предоставленія мѣстнымъ совѣтамъ возможно большаго участія въ завѣдываніи **мѣстными** дѣлами [2]) — старательно подчеркивая полную свою привязанность къ государственному единству Франціи [3]).

Они считаютъ необходимымъ также предоставленіе большей власти (по части разрѣшеній и утвержденій) мѣстнымъ органамъ центральнаго правительства [4]). Раз-

[1]) Декретъ Національнаго Собранія 3-го іюля 1848 года предписалъ, какъ было сказано, обновленіе всего состава департаментскихъ совѣтовъ, на началахъ всеобщаго избирательнаго права. Выборы произошли въ августѣ, а осенью того же года совѣты были созваны въ обычную сессію. См. циркуляръ 6-го августа и arrêté 5-го ноября въ „Бюллетенѣ“ министерства внутреннихъ дѣлъ за 1848 годъ, стр. 329 и 449.

[2]) Какъ выражаются нѣкоторые совѣты въ своихъ ходатайствахъ, желательно такое расширеніе мѣстныхъ вольностей, какое только совмѣстимо съ единствомъ республики и единствомъ административныхъ началъ. См. **Analyse des voeux** etc., 1848, Hautes Alpes (15); (въ 1825 году совѣтъ этого департамента требовалъ сохраненія централизаціи; см. Analyse, 1825, p. 20). Charente (25); Vienne (351); Gard (122); Maine-et-Loire (197). Затѣмъ цѣлый рядъ совѣтовъ проситъ или вообще „децентрализаціи“, или смягченія „централизаціи“, освобожденія отъ „парижской бюрократіи“ и т. д., или, наконецъ, одновременно и отдѣльныхъ реформъ, какъ предоставленіе департ. совѣтамъ провѣрки выборовъ гласныхъ, болѣе продолжительныя сессіи, право назначенія коммиссій для контроля исполненія работъ, организація самоуправленія въ кантонахъ и пр. См. Doubs (104), Gironde (133—4), Ille-et-Vilaine (145), Lozère (194), Manche (203), Mayenne (220), Meurthe (224), Nord (250), Bas-Rhin (289), Haut-Rhin (292), Sarthe (304), Somme (332), Vendée (349), Haute-Vienne (354), Yonne (363), Bouches-du-Rhône (47), Cher (69—70), Aude (41).

[3]) См. выше на стр. 189 ходатайство совѣта Gard. О „великомъ принципѣ національнаго единства“ говоритъ совѣтъ департамента Maine-et-Loire. Ср. Meurthe, Nord. Что принципъ этотъ не былъ для совѣтовъ одной лишь фразой — это показываютъ ходатайства ихъ о чрезвычайной роли совѣтовъ въ случаѣ новой революціи.

[4]) Департаменты и прежде были сторонниками этой, такъ называемой „децентрализаціи въ пользу префектовъ“ или „деконцентраціи“, которая

дѣляя эти взгляды, они, въ то же время, довольно враждебно относятся къ попыткамъ соціальнаго переворота и требуютъ спеціальныхъ гарантій противъ возможности захвата Парижа какой-нибудь мятежной партіей[1]).

§ 4.

Въ этихъ условіяхъ предстояло выработать законъ о мѣстныхъ совѣтахъ обѣщанный конституціей 1848 г. (ст. 78).

Надо сказать правду: все было сдѣлано, чтобы обезпечить этому закону обдуманность, точность, соотвѣтствіе съ нуждами страны и техническое совершенство. Выработанный къ серединѣ 1851 года проектъ не могъ быть предметомъ обдужденія въ Законодательномъ Со-

---

ускоряла движеніе дѣлъ. Приведемъ нѣкоторыя изъ ходатайствъ за 1848 годъ. „Il serait... à désirer que la faculté donnée aus préfets d'accorder certaines autorisations fût étendue, et qu'ils pussent prononcer, avec ou sans l'avis des conseils généraux, suivant la gravité des cas, sur une foule de questions d'intérêt local, dont la décision est réservée au ministre". (H. Alpes) Ср. Gironde (§ 2 обширнаго плана мѣстной реформы). Подобное желаніе раздѣлялось вообще департаментскими совѣтами, жаловавшимися на централизацію.

[1]) Конечно, въ 1848 году консервативные инстинкты департаментскихъ совѣтовъ не обнаружились съ такой силой, какъ въ 1849—1851 годахъ, но уже теперь, напр., совѣтъ Côtes-du-Nord (Analyse etc., 90) желаетъ, чтобы на всѣхъ ступеняхъ власть была ввѣрена людямъ умѣреннымъ, истиннымъ представителямъ Республики „либеральной и отеческой". Въ ходатайствѣ Ille-et-Vilaine (146) читаемъ: совѣтъ готовъ всѣми мѣрами поддерживать правительство противъ революціонныхъ посягательствъ. Въ его рядахъ всегда найдутся вѣрные защитники семьи, религіи и собственности, и его члены никогда не забудутъ древняго девиза бретонцевъ; „L'honneur avant la vie". Цѣлый рядъ депар. совѣтовъ выражаетъ рѣшимость, въ случаѣ, если Національное собраніе подвергнется насилію, собраться и принять чрезвычайныя мѣры къ его освобожденія и къ возстановленію порядка, къ подавленію анархіи: Ardèche (20), Côte-d'or (84), Gironde (135), Hérault (141), Ille-et-Vilaine (146), Indre-et-Loire (152), Manche (205), Nord (251), Oise (257), Pas-de-Calais (266), Seine-Inférieure (314), Tarn-et-Garonne (349), Yonne (364).

Такая роль совѣтовъ, являясь плодомъ соціальнаго консерватизма, была-бы, одновременно, освященіемъ заявленной ими преданности государственному единству.

бранiи, насильственно прекратившемъ свою дѣятельность вслѣдствiе переворота 2-го декабря [1]).

Какъ нѣкогда проектъ Мартиньяка, какъ позже проектъ 1870 года, трудъ Государственнаго Совѣта и парламентской коммиссiи остался безъ практическаго результата. Но онъ не пропалъ даромъ. Онъ послужилъ матерiаломъ для позднѣйшихъ реформъ, и потому заслуживаетъ изученiя. Проектъ этотъ касался административной организацiи вообще; общинамъ, кантонамъ, департаментамъ посвящалось по особому отдѣлу въ обширномъ трудѣ, который поступилъ затѣмъ въ спецiальную парламентскую коммиссiю („внутренняго управленiя") [2]).

Еще во время подготовки проекта Государственнымъ Совѣтомъ правительство предприняло опросъ департаментскихъ собранiй относительно реорганизацiи мѣст-

---

[1]) Въ 1849 году проектъ реформы мѣстнаго управленiя былъ представленъ депутатомъ Родо (Raudot), такимъ же какъ Béchard ревностнымъ и дѣятельнымъ сторонникомъ децентрализацiи. Тогда законодательное Собранiе поручило выработку обширнаго плана административной реформы Государственному Совѣту. Дѣло въ томъ, что ст. 75 (§ 1) конституцiи постановляла: „Le Conseil d'État est consulté... sur les projets d'initiative parlementaire que l'Assemblée lui aura renvoyés". Зак. Собранiе воспользовалось этой возможностью прибѣгнуть къ услугамъ авторитетнаго учрежденiя. Напомнимъ, что по органическому закону 3 марта 1849 г. члены Государств. Совѣта выбирались Парламентомъ (Loi organique du Conseil d'État, titre II). Послѣ переворота 2 декабря они стали вновь назначаться главой исполнительной власти (Конституцiя 14 января 1852 г., ст. 48 и органическiй декретъ того же года и мѣсяца).

[2]) Въ коммиссiи этой (commission de l'administration intérieure) были приблизительно одинаково представлены три главныя фракцiи Собранiя: лѣвая, центръ и правая. Тамъ засѣдали рядомъ: Мишель (Michel de Bourges), Эм. Араго, Одилонъ Барро, герцогъ Брольи (бывшiй министръ иностранныхъ дѣлъ и премьеръ Луи-Филиппа), генералъ Ламорисьеръ (de Lamoricière), позже начальникъ папскихъ войскъ и др. Президентомъ Законодательнаго отдѣленiя (section de législation) въ Государственномъ Совѣтѣ, которое занималось разработкой проектовъ, былъ Вивьенъ.

Департаментамъ была посвящена 3-я часть („книга") обширнаго труда Г. Совѣта, переработаннаго коммиссiей. См. приложенiе къ Moniteur, № 310, 6 novembre 1851.

Въ коммиссiи впервые намѣчается соглашенiе между различными политическими группами по вопросу о децентрализацiи, соглашенiе, выразившееся болѣе опредѣленно позже, во второй половинѣ 60-ыхъ годовъ. Объ этомъ ниже. См. письмо г. de Larcy, бывшаго секретаремъ коммиссiи 1851 года въ анонимномъ изданiи: Un projet de décentralisation, 1865, Nancy, 3 éd.

ныхъ учрежденій. По словамъ компетентнаго министра, обѣщаніе конституціи 1848 года надо понимать въ смыслѣ необходимости согласованія мѣстной администраціи съ восторжествовавшими тогда „прогрессомъ и свободой". Что мнѣнія департаментскихъ совѣтовъ особенно цѣнны— на этомъ Дюфоръ настаиваетъ [1]).

Конечно, изъ вопросовъ, поставленныхъ правительствомъ департаментскимъ совѣтамъ, самымъ важнымъ, интереснымъ и новымъ былъ слѣдующій: должны-ли они, эти совѣты, принимать участіе въ администраціи въ собственномъ смыслѣ слова, т.-е. въ администраціи активной? [2]) Уже изъ постановки вопроса видно, что о предоставленіи администраціи департаментскихъ дѣлъ всецѣло какому-нибудь органу по выбору совѣтовъ [3]) не думали: но, все же, рѣчь шла о ихъ участіи въ администраціи. О такомъ участіи они и раньше изрѣдка просили [4]). Теперь, отвѣты ихъ звучатъ различно.

---

[1]) См. его циркуляръ префектамъ отъ 18 авг., дающій длинный перечень вопросовъ, на которые ожидаются отвѣты департ. совѣтовъ. Относительно важности этихъ отвѣтовъ: „Les procès-verbaux de leurs délibérations établiront en réalité une sorte d'enquête sur les avantages et les inconvénients des lois qui régissent aujourd'hui les administrations locales. Ils seront communiqués au conseil d'État avant qu'il ne mette la dernière main à son travail". Правительство особенно интересуется этими мнѣніями, которыя будутъ сообщены, вмѣстѣ съ проектомъ закона, и парламенту. Bulletin etc. 1849, 357—380.

[2]) „Doivent-ils participer à l'administration proprement dite?"

[3]) Таковы были именно предложенія Бешара въ 1848 г.

[4]) Еще въ 1818 г. (Analyse, 21) совѣтъ департамента Верхняго Рейна просилъ учрежденія коммиссіи („une commission intermédiaire départementale") которая бы контролировала всѣ текущіе расходы департамента. Въ 1820 г. требуютъ такихъ коммиссій, и, вообще, болѣе прямого участія въ расходованіи департаментскихъ средствъ и въ администраціи—три совѣта (Tarn, Vienne, Haute-Vienne; Analyse, 266, 284, 287). Конечно, въ эпоху Реставраціи, когда члены совѣтовъ назначались правительствомъ, такія заявленія не имѣли никакихъ шансовъ на успѣхъ. Имъ приходилось ограничиваться жалобами и требованіями общаго характера. Но когда, напримѣръ, совѣтъ Dordogne проситъ расширенія власти conseils-généraux „afin de les rapprocher le plus possible des anciens États provinciaux", желаніе участвовать въ администраціи болѣе непосредственно — очевидно. Analyse des votes etc., 1823, p. 52. Въ 1848 году коммиссій требовали совѣты Aude (41) и Gironde (134); но цѣлый рядъ совѣтовъ ставитъ уже вопросъ о передачѣ совѣтамъ вообще мѣстной администраціи.

Въ то время, какъ одни изъ совѣтовъ, отвѣчая приглашенію правительства, представили цѣлые проекты реформы [1]), другіе ограничились отдѣльными замѣчаніями или заявленіемъ общаго взгляда на вопросъ; были и такіе, которые не успѣли представить отвѣта.

По единогласному мнѣнію департаментскихъ собраній совѣты должны сохранить свой прежній характеръ, т.-е. не завѣдывать дѣлами непосредственно [2]); но нѣкоторые изъ нихъ желаютъ имѣть свой исполнительный органъ, благодаря которому ихъ вліяніе на департаментскую администрацію несомнѣнно бы возросло [3]); между тѣмъ какъ

---

[1]) Такъ Ardèche и Puy-de-Dôme. См. Analyse des voeux des c. g., 1849, 169—173, 217—224.

[2]) Въ большинствѣ случаевъ отрицательный отвѣтъ на вопросъ министра лишь подразумѣвается—когда, напр. совѣты просятъ лишь расширенія ихъ вѣдомства или, напр., сохраненія закона 1838 года. Но иногда, отвѣтъ категориченъ. Напр.: Ardèche (§ 59): „les conseils généraux délibèrent, ils n'administrent pas"; Puy-de-Dôme: „les c. ne doivent pas participer à l'administration"; Sarthe: „conserver aux c. g. uniquement leur position d'assemblée délibérante, et repousser l'idée de les faire participer à l'administration proprement dite, soit par eux-mêmes, soit par une commission, soit par un directeur à leur choix." ib. 236. Ср. Seine-et-Oise (243), Yonne (251) etc. Во всякомъ случаѣ, не подлежитъ сомнѣнію, что въ земскихъ кругахъ Франціи коллегіальныя мѣстныя учрежденія временъ революціи не оставили прочной традиціи; заботясь о расширеніи своей власти, совѣты ни мало не гонятся за лаврами повседневнаго завѣдыванія мѣстными дѣлами. Такой результатъ „опроса" не говорилъ ли въ пользу мнѣнія, что у французовъ, собственно, нѣтъ любви къ самоуправленію, и что ихъ централизація не есть „слѣдствіе каприза или случайности", а имѣетъ корнемъ нравы націи, ея характеръ? Этотъ взглядъ имѣлъ многихъ сторонниковъ. См. Nougarède de Fayet. La centralisation, ses règles, etc. 1849.

[3]) А именно, совѣтъ деп. Ardèche желаетъ созданія рядомъ съ префектомъ должности департаментскаго администратора, по выбору совѣта: „Indépendamment du préfet, qui doit être le représentant du pouvoir politique central, il y aura un administrateur chargé de tout ce qui concerne les intérêts départementaux.—Cet administrateur sera choisi, par le c. g. ...Il relèvera exclusivement du c. g. etc." Единоличнаго делегата для деп. совѣта просятъ также въ Haute-Saône (Analyse, 1849, 228) и Vienne (ib. 346). Затѣмъ, объ особой департаментской коммиссіи (commission permanente), которая-бы имѣла попеченіе о департаментскихъ интересахъ въ промежуткахъ между сессіями совѣта—или надзоръ за исполненіемъ его постановленій, ходатайствуютъ въ слѣдующихъ департаментахъ: Gironde (ib. 191), Hérault (ib. 193), Saône-et-Loire (231), Seine Inférieure (244), Tarn (277), Tarn-et-Garonne (248—249), Yonne (253). Конечно нѣкоторые департаменты, не давшіе

другіе, и такихъ большинство, отвергая участіе совѣта въ администраціи [1]), или требуютъ одновременно расширенія его вѣдомства, или же высказываются за сохраненіе существующаго порядка. На другой не менѣе важный вопросъ, нужно-ли сохранить для этихъ постановленій правительственное утвержденіе, совѣты, поскольку они высказываются категорически, отвѣчаютъ, въ большинствѣ случаевъ, отрицательно [2]).

Представители департаментовъ очень осторожны въ своихъ ходатайствахъ. То „благоразуміе", которое часто отмѣчалось и при короляхъ, не поколеблено всеобщимъ избирательнымъ правомъ.

Если, въ общемъ, они друзья децентрализаціи и расширенія, упроченія мѣстныхъ вольностей, они, все-же,— друзья и центральной власти, готовые признать за ней и опеку общинъ, и назначеніе мэровъ, и, вообще, все, нужное для обезпеченія „единства" [3]).

точнаго отвѣта, были также расположены къ подобной реформѣ; напр. Pyrénées-Orientales, гдѣ желали полной административной децентрализаціи, „сувереннаго" характера всѣхъ постановленій совѣта, предоставленія послѣднему выбора совѣтниковъ префектуры и т. д. (ib. 224). Pyrénées-Orientales и вмѣстѣ съ нимъ, другой „окраинный" департаментъ—Hérault (Analyse, 1851, p. 32), особенно горячо добивались децентрализаціи.

[1]) Но это не значитъ, что всѣ они были и противъ идеи департаментской „коммиссіи": многіе изъ нихъ просили усиленія власти совѣтовъ, не высказываясь объ ихъ организаціи.

[2]) Считаютъ излишнимъ правительственное утвержденіе (обыкновенно съ оговоркой относительно займовъ, чрезвычайнаго обложенія и бюджета): Aisne, Bouches-du-Rhône, Charente Inférieure, Loire, Puy-de-Dôme, Pyrénées Orient., Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Tarn, Vienne. Analyse, 1849: 167, 201, 224, 243, 244, 247; 1850: 191). Напротивъ, за необходимость этого утвержденія: Sarthe (236), Loire-et-Garonne (207).

[3]) Сплошь и рядомъ совѣты просятъ, рядомъ съ расширеніемъ своихъ правъ также и усиленія власти префекта. Затѣмъ, они не устаютъ напоминать о необходимости вполнѣ обезпечить государственное единство. Это— общее мѣсто. Въ 1849—1850 годахъ, т.-е. когда совѣты были опрошены относительно департаментской реформы, ихъ осторожность особенно давала себя чувствовать. Въ 1850 году общая нотка ихъ ходатайствъ о пересмотрѣ конституціи—что спокойствіе и порядокъ недостаточно обезпечены. См. Analyse des voeux etc., Session de 1850, p. 167—172.

Боязнью скомпрометировать политическое единство государства и чувствомъ солидарности совѣтовъ съ правительствомъ въ вопросахъ соціаль-

Забывая исходный пунктъ своей карьеры,—когда они, въ концѣ концовъ, были лишь состоявшими при префектахъ коммиссіями, назначенными властью, они предлагаютъ теперь этой власти свою помощь въ минуту общественной опасности и готовы грудью отстаивать Францію отъ гидры революціи [1]).

Коммиссія Національнаго Собранія, положившая въ основу своихъ занятій проектъ Государственнаго Совѣта, въ общемъ, примкнула къ теченію, преобладавшему въ департаментскихъ совѣтахъ. Она пожелала согласовать на-

---

ной охраны объясняется цѣлый рядъ ходатайствъ, благопріятныхъ централизаціи. Напр., нѣкоторые департаменты просили возстановить назначеніе мэровъ правительствомъ (что и осуществилось въ 1852 г.). Такъ, въ 1850 г. въ Indre-et-Loire: „Le conseil, pénétré du souvenir des services que rendit la loi de l'an VIII en rétablissant instantanément, pour ainsi dire, l'ordre et le calme dans notre pays, alors comme à présent, en butte à l'agitation des factions, emet le voeu“ etc. о назначеніи мэровъ правительствомъ. Analyse, 1850, 197. Въ томъ же смыслѣ Marne (ib. 200) и друг. департаменты. Не ясно ли, что сама Франція шла на встрѣчу 2-му декабря?

[1]) Самая яркая черта сессій за эти годы (1849—1851)—настойчивость, съ какой требуютъ предоставленія департ. совѣтамъ чрезвычайныхъ полномочій, на случай гражданской войны,—на случай, если Парижъ будетъ угрожать странѣ революціей. Мы уже упомянули о ходатайствахъ этого типа въ 1848 году; въ 1849—1851 годахъ это реакціонное движеніе принимаетъ значительные размѣры (одновременно вопросъ нѣсколько разъ возбуждался и въ парламентѣ). Департаменты требуютъ, чтобы закономъ были признаны спеціальныя полномочія департам. совѣтовъ въ случаѣ попытки революціи. Вотъ напр., какъ образчикъ, ходатайство совѣта Deux—Sèvres: „Le c. g. rappelle, avec persévérance, la nécessité d'organiser dans les départements une résistance efficace et légale contre la désastreuse eventualité qui ferait tomber les rênes du gouvernement dans les mains d'une minorité factieuse; il emet le voeu que l'Assemblée legislative consacre, dans la loi départementale qu'elle doit élaborer, le droit positif des c. g. de s'assembler spontanément, et que, par le fait même de leur réunion, ils soient immédiatement et de plein droit saisis du pouvoir“. Analyse, 1849 p. 148. Аналогичныя ходатайства были заявлены въ 1849 г. пятьнадцатью совѣтами (Aube, Aude, Côte-d'or, Côtes-du-Nord, Gironde, Manche, Morbihan, Haute-Loire, Oise, Seine-et-Marne, Sarthe, Deux-Sèvres, Somme, Vendée, Vienne), а 1850 г.—тридцатью одним. (Basses-Alpes, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Charente, Côtes-du-Nord, Creuse, Drôme, Finistère, Gard, Hérault, Indre, Indre-et-Loire, Loire-Inférieure, Lot, Lozère, Maine-et-Loir, Manche, Morbihan, Nièvre, Oise, Pas-de-Calais, Sarthe, Seine-Inférieure, Deux-Sèvres, Somme, Tarn, Tarn-et-Garonne, Vendée, Vienne, Haute-Vienne). См. своды ходатайствъ за эти годы.

ціональное единство, политическую централизацію и административную децентрализацію [1]). Программа — программой, но намѣтимъ, въ нѣсколькихъ словахъ, къ чему пришли.

Результаты эти очень важны: они предуказали путь, которымъ пошло дальнѣйшее развитіе законодательства,— когда политическія обстоятельства сложились благопріятно.

Коммиссія признаетъ, что система 1838 года, требующая правительственной санкціи для всѣхъ постановленій департаментскихъ совѣтовъ, преувеличивала централизацію [2]). Поэтому, чтобы увеличить вліяніе и значеніе этихъ совѣтовъ, коммиссія присоединяется къ идеѣ Государственнаго Совѣта — предоставить, въ извѣстныхъ случаяхъ, департаментскимъ собраніямъ власть окончательнаго рѣшенія; она распространяетъ эту власть, во-первыхъ, на предметы, интересующіе по преимуществу департаментъ, — и оставляетъ въ этихъ случаяхъ за главой исполнительной власти право кассированія постановленій совѣтовъ, на основаніи ихъ незаконности [3]). Во-вторыхъ, власть окончательнаго рѣшенія принадлежитъ совѣтамъ по ряду вопросовъ также департаментскаго интереса, но настолько существенныхъ въ матеріальномъ отношеніи, что правительству предо-

---

[1]) „Unité nationale, centralisation politiqne et décentralisation administrative, tel a été pour nous le problème à résoudre, tel a été le but vers lequel se sont dirigés les efforts de votre commission".

Rapport fait par M. de Laboulie, Représentant du peuple, au nom de la commission de l'administration intérieure sur le livre III de loi concernant les départements (изложеніе мотивовъ и текстъ проекта) въ приложеніи къ № 310 Moniteur (6 ноября 1851 года).

[2]) Какъ выражался авторъ мотивовъ, важнѣйшая задача заключается именно въ томъ, чтобы не перейти той границы, за которой централизація перестаетъ служить политическому единству и становится угнетеніемъ департаментовъ („arrêter la centralisation à cette limite par delà laquelle elle cesse d'être l'unité politique pour devenir l'oppression départementale").

[3]) Въ перечисленіи этихъ случаевъ проектъ 1851 года крайне скупъ. Постановленія первой категоріи касаются слѣдующихъ предметовъ: порядка управленія департам. имуществами, отдачи или взятія въ наемъ и аренду на срокъ не болѣе 18 лѣтъ, исковъ; затѣмъ, сюда относятся постановленія о добровольномъ участіи общинъ и, вообще, третьихъ лицъ въ расходахъ на департаментскія сооруженія; и о проведеніи сельскихъ дорогъ, когда

ставляется, въ этихъ случаяхъ, болѣе энергическая форма надзора: право кассированія какъ на основаніи незаконности, такъ и на основаніи противорѣчія департаментскимъ интересамъ, т.-е. по нецѣлесообразности [1]).

Для постановленій третьей группы сохраняетъ силу необходимость утвержденія (законодательной или исполнительной) властью [2]). Относительно ходатайствъ (voeux) коммиссія желаетъ признанія закономъ за совѣтами права касаться въ нихъ и общихъ интересовъ государства [3]).

Предложенныя перемѣны въ компетенціи и степени власти совѣтовъ, отвѣчая нуждамъ страны, даютъ, по мнѣнію авторовъ проекта, прочную основу децентрализаціи. Что касается мысли организовать, для совмѣстнаго съ префектомъ завѣдыванія департаментскими дѣлами, особую коммиссію, по выбору совѣта, мысль эта, къ которой, можетъ быть, позже придется вернуться, кажется имъ преждевременной: надо подождать,

---

эти постановленія не влекутъ непосредственнаго начатія работъ; всего пять пунктовъ. Законъ 1866 года послѣдовалъ иниціативѣ 1851 года, но пошелъ дальше въ освобожденіи постановленій совѣтовъ департам. отъ правит. утвержденія. Во всякомъ случаѣ, проектъ 1851 г. является звеномъ, связывающимъ въ одну непрерывную цѣпь либеральныя реформы 1866 и 1871 годовъ съ законодательствомъ іюльской монархіи.

[1]) Сюда относятся постановленія о проектахъ и планахъ работъ, исполняемыхъ на средства департамента, пріобрѣтенія, отчужденія и обмѣнъ департам. имуществъ и т. д., всего 13 пунктовъ.

[2]) Условіе это необходимо для заключенія займовъ и установленія чрезвычайныхъ налоговъ; для принятія или непринятія отказовъ и дареній, сдѣланныхъ подъ условіемъ; для постановленій, имѣющихъ результатомъ увеличеніе или уменьшеніе сѣти департ. дорогъ (des routes départementales); для всякихъ перемѣнъ въ назначеніи принадлежащихъ департаментамъ зданій, уже пріуроченныхъ къ какой-либо отрасли администраціи наконецъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ столкновенія департамент. интереса съ интересами общинъ.

[3]) Подобныя ходатайства сплошь и рядомъ заявлялись на практикѣ, и признаніе этого права закономъ не было бы новшествомъ. Мы видѣли, какъ широко понималась Іюльской монархіей ст. 7 закона 1838 года, разрѣшавшая совѣтамъ высказывать ихъ „мнѣніе о состояніи и нуждахъ различныхъ отраслей управленія, насколько это касается департамента". Въ дѣйствительности совѣты обсуждали, и по собственному почину, и по приглашенію правительства самые общіе вопросы законодательства и администраціи.

пока совѣты овладѣютъ практикой дѣлъ [1]). Поэтому, проектъ сохраняетъ, какъ это было въ законѣ 28-го плювіоза, всю администрацію за префектомъ [2]).

Какъ мы сказали, до обсужденія дѣло не дошло: но проектъ 1851 г., представляя первую практическую попытку компромисса между требованіями децентрализаторовъ и традиціонными устоями французской администраціи — намѣтилъ программу для дальнѣйшихъ опытовъ. Освободить департаментскія постановленія отъ необходимости правительственнагѳ утвержденія должно было стать цѣлью ближайшей реформы.

---

[1]) "Peut-être cette idée est-elle bonne et devra-t-on y revenir plus tard: mais ce ne sera évidemment que lorsque les assemblées départementales accoutumées aux affaires et depuis longtemps en possession de véritables libertés, offriront des garanties qu'elle ne peuvent certes offrir.aujourd'hui qu'elles échappent à peine aux langes de la centralisation".

[2]) Projet, livre III, titre 1-er, art. 1-er. „Le préfet, sous l'autorité des ministres est seul chargé de l'administration du département". Cp. Loi du 28 pluviôse au VIII, art. 3. Le prefet sera chargé seul de l'administration.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Вторая имперія и децентрализація.

§ 1.

Правительству Луи-Наполеона, для того чтобы чувствовать твердую почву подъ ногами, не приходилось импровизировать новой административной системы: какъ мы видѣли, вторая Республика остереглась ослабить рычагъ, приводившій въ движеніе механизмы мѣстныхъ властей. Соотношеніе между префектомъ и департаментскимъ совѣтомъ не измѣнилось, и значеніе народнаго представительства въ мѣстномъ управленіи ни на іоту не было увеличено демократіей 48-го года.

Правда, теперь гласные избирались всеобщимъ голосованіемъ; но порядокъ этотъ не только не противорѣчилъ новому режиму, но, напротивъ, вполнѣ соотвѣтствовалъ той его чертѣ которая выдавалась за основную: его плебисцитарному характеру.

О возвращеніи къ избирательному цензу не могло быть и рѣчи для правительства, опиравшагося, прежде всего, на народныя массы, только что заявившія ему

свою приверженность болѣе чѣмъ пятью милліонами голосовъ (плебисцитъ 20 декабря 1851 г.).

Поэтому, представительное значеніе совѣтовъ какъ бы поглощалось, нейтрализовалось характеромъ новаго правительства, глава котораго былъ теперь народнымъ избранникомъ по преимуществу.

Затѣмъ, совѣты въ такихъ выраженіяхъ заявили о своей преданности этому избраннику, что устранялось всякое политическое побужденіе въ чемъ-нибудь стѣснить ихъ, урѣзать ихъ права [1]).

Такая урѣзка, однако, произошла. Публичность засѣданій совѣтовъ, провозглашенная въ 1848 году, теперь (въ 1852 г.) отмѣнялась. Но, болѣе того, у совѣтовъ

---

[1]) Всѣ 84 департаментскихъ совѣта поспѣшили выразить узурпатору восторгъ и сочувствіе. Относящіяся сюда заявленія напечатаны, подъ рубрикой voeux politiques, въ сборникѣ ходатайствъ за 1852 годъ, вышедшемъ лишь въ 1855 году (стр. 141—160). Эти заявленія, болѣе или менѣе лаконичныя, содержатъ неизмѣнно варіаціи на тему: спасъ, удержалъ Францію на краю пучины, куда ее толкали превратныя ученія, партіи, анархія и т. д. Чтобы дать отчетливое понятіе о манифестаціи департаментскихъ совѣтовъ, приведемъ нѣсколько образчиковъ. Совѣтъ деп. Ain выражаетъ Луи-Наполеону благодарность за „спасительный" актъ 2 декабря („l'acte sauveur du 2 décembre") и желаетъ ему долголѣтняго правленія. Совѣтъ Allier напоминаетъ заявленіе президента: „la France entre mes mains ne saurait périr" и говоритъ: „Vous l'avez dit, Prince, et vous avez sauvé la France... Vous avez détruit le socialisme... La France, Prince, a mis en vous toutes ces espérances". Въ деп. Hautes Alpes: „nos populations aiment et respectent la religion, la propriété, le principe d'autorité; et, certes, c'est vous dire assez combien elles comprennent tout ce que vous avez fait pour le salut du pays". Но что еще важнѣе, во многихъ совѣтахъ идутъ на встрѣчу мысли Луи-Наполеона и открыто требуютъ возстановленія Имперіи: напр. въ H. Alpes, Ariège (здѣсь восклицаютъ: Vive le prince L.-N., le sauveur de la France! и приглашаютъ „послѣдовать примѣру дяди"), Seine (совѣтъ этого департамента особенно въ курсѣ дѣлъ, и онъ заканчиваетъ свой адресъ восклицаніемъ: Vive l'Empereur!), Hautes Pyrénées (...rétablir l'hérédité de la dignitê impériale dans la descendance directe... du prince L.-N. etc...) и т. д. Но значительная часть совѣтовъ (именно 34) довольствовалась пожеланіемъ, чтобы власть президента была сдѣлана пожизненной (конст. 1852 г. ограничивала десятью годами президентскія полномочія). Замѣтимъ, что на настроеніе совѣтовъ очень повліяла поѣздка Луи-Наполеона по департаментамъ въ 1852 г. См. Henri Martin, Histoire de France, t. VI. 93. Само собой разумѣется, что въ ходатайствахъ 1852 года о децентрализаціи нѣтъ ни слова.

было отнято право выбирать свое бюро: теперь и предсѣдатели ихъ, и вице-предсѣдатели, и даже секретари должны были назначаться главой исполнительной власти [1]).

Отмѣна гласности засѣданій лишала совѣтовъ того, что они пріобрѣли лишь въ 1848 году; напротивъ, вторая утрата лишала ихъ права, принадлежавшаго имъ съ самаго начала столѣтія [2]).

Впервые перемѣна правительства и реформа, ихъ касающаяся, принесла департаментскимъ совѣтамъ не расширеніе, а хотя бы частичное умаленіе правъ. Законъ 1852 года является единственнымъ реакціоннымъ моментомъ въ вѣковой исторіи развитія этихъ совѣтовъ [3]).

Общая мысль диктатора—вернуться къ учрежденіямъ Консульства и Имперіи,—въ области мѣстнаго управленія представляла наименѣе затрудненій. О точномъ, буквальномъ осуществленіи плана никто не думалъ. Герои государственнаго переворота и организаторы его успѣховъ были для этого слишкомъ гибкими и дѣловыми умами. Знатоки людей и обстоятельствъ, они не игнорировали ни тѣхъ, ни другія.

Съ возстановленіемъ свободнаго правительственнаго назначенія мэровъ во всѣхъ общинахъ Франціи [4]), вся активная администрація страны, не только въ принципѣ,

---

[1]) 7 juillet 1852. Loi sur le renouvellement des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux, et sur la nomination des maires et adjoints. Art. 5. Les président, vice-président et secrétaires sont nommés pour chaque session et choisis, parmi les membres du conseil, par le Président de la République pour les conseils généraux... Les séances des conseils généraux ne sont pas publiques.

[2]) См. законъ 28 плювіоза, ст. 6, § 2: „le c. g.... nommera un de ses membres pour président, un autre pour secrétaire".

[3]) Утраченное такимъ образомъ право выбирать предсѣдателя и секретарей департаментскіе совѣты получили обратно наканунѣ крушенія 2-й Имперіи (зак. 22 іюля 1870 г.). А въ слѣдующемъ 1871 году, вмѣстѣ съ общей реформой совѣтовъ, возстановлена была публичность ихъ засѣданій (зак. 10 августа 1871 г., ст. 28).

[4]) Конст. 1852 года, ст. 57 (... „Les maires seront nommés par le pouvoir exécutif et pourront être pris hors du conseil"). Зак. 7 іюля 1852 г., ст. 7. Въ административныхъ центрахъ департаментовъ, округовъ и во всѣхъ общинахъ съ населеніемъ въ 3,000 и болѣе мэры назначаются главой исполнительной власти; во всѣхъ прочихъ общинахъ—префектомъ.

но и во всей полнотѣ фактовъ, принадлежала центральному правительству и агентамъ, имъ назначеннымъ, отъ него зависимымъ.

Такимъ образомъ, начало закона 28-го плювіоза торжествовало, какъ никогда [1]).

Но диктаторъ, обезпечивъ себѣ исключительность и неотразимость правительственнаго дѣйствія, съ самаго же начала былъ связанъ, во-первыхъ, собственнымъ обѣщаніемъ, даннымъ странѣ — нести передъ ней отвѣтственность за все, что дѣлается отъ лица государства [2]), во-вторыхъ, наличностью давно поставленнаго и ставшаго злободневнымъ, но все не разрѣшеннаго вопроса объ административной децентрализаціи,—вопроса, который имѣлъ же корни въ общественномъ мнѣніи и выражалъ какія-нибудь дѣйствительныя нужды населенія, разъ и литература, и политическіе дѣятели, и — что важнѣе всего — представители департаментовъ къ нему безпрестанно возвращались.

Но департаментскіе представители, занимаясь вопросомъ, вслѣдъ за политическими дѣятелями и литературой—

---

1) Въ предисловіи къ конституціи 1852 года Луи-Наполеонъ напоминалъ о заслугахъ перваго консула, положившаго прочныя основанія французской администраціи („... seul, le premier consul rétablit l'unité, la hiérarchie et les véritables principes du gouvernement. Ils sont encore en vigueur.—Ainsi, l'administration de la France confiée à des préfets, à des sous-préfets, à des maires...“). См. 14—22 janvier 1852. Constitution faite en vertu des pouvoirs délégués par le peuple français à Louis-Napoléon Bonaparte, par le vote des 20 et 21 décembre 1851. Duvergier, année 1852. Сознаніе, что вновь торжествуетъ исполнительная власть,—а съ нею и префекты, ярко выражено въ книгѣ Des Aubiers. De l'administration et de ses réformes. 1852. Авторъ, самъ бывшій префектъ, требуетъ расширенія полномочій мѣстной администраціи. См. стр. 101—103. Оказалось, онъ правильно уловилъ виды правительства.

2) По словамъ Луи-Наполеона, въ такой централизованной странѣ, какъ Франція, общественное мнѣніе привыкло видѣть въ главѣ правительства виновника какъ всѣхъ благъ, такъ и всего зла. Поэтому, говоритъ онъ, обращаясь ко всѣмъ французамъ, нелѣпо провозглашать безотвѣтственность главы правительства какъ это дѣлалось до сихъ поръ. (...Écrire en tête d'une charte que ce chef est irresponsable, c'est mentir au sentiment public, c'est vouloir établir une fiction qui s'est trois fois évanouie au bruit des révolutions.—La Constitution actuelle proclame, au contraire, que le Chef que vous avez élu est responsable devant vous“...) ib.

хотя въ болѣе практическомъ духѣ,—въ понятіе децентрализаціи вкладывали различное содержаніе: въ ихъ ходатайствахъ этотъ девизъ означаетъ увеличеніе сферы и степени мѣстнаго самоуправленія—но и предоставленіе большей власти мѣстнымъ представителямъ центральнаго правительства; ходатайствуя о децентрализаціи, департаментскіе совѣты очень часто понимали ее одновременно и въ первомъ, и во второмъ смыслѣ [1]).

„Децентрализація" успѣла стать популярнымъ и либеральнымъ лозунгомъ. И хотя расширеніе мѣстнаго самоуправленія не только не входило въ задачи новаго правительства—наоборотъ, оно открыто признало централизацію основой своей политики; но имѣвшее и въ департаментахъ почву, пониманіе децентрализаціи, какъ усиленія мѣстныхъ властей въ интересахъ быстроты рѣшенія дѣлъ, совпадало съ потребностями самого правительства, ничего не выигрывавшаго отъ чрезмѣрнаго скопленія дѣлъ въ центральныхъ учрежденіяхъ и какъ разъ занятаго заботами о созданіи условій для продуктивнаго, энергическаго руководства всей политикой и всей администраціей страны. И, конечно, именно теперь, когда пра-

---

[1]) Ходатайства объ усиленіи власти префектовъ дѣлались неоднократно еще до реформы 1833 г. См., напр., цѣлый рядъ такихъ ходатайствъ въ Analyse за 1821 г. Особенно отчетливо просили о расширеніи власти префекта въ мѣстныхъ дѣлахъ департаментскіе совѣты Nord и Haute-Saône въ 1824 г. (см. Analyse за этотъ годъ, стр. 244 и 298); въ 1826 году жалобы на централизацію повсюду сопровождаются просьбами усилить префекта насчетъ министерскихъ бюро (см. Ain, H. Alpes, Ardèche etc.; Isère: „voeu pour que les affaires qui concernent les localités soient décidées par l'autorité seule du préfet", см. стр. 159; Meurthe, Moselle, Orne etc.). Аналогичныя ходатайства въ значительномъ количествѣ заявлялись въ 1827 и 1828 годахъ.

Изъ болѣе поздняго времени приведемъ слѣдующее типичное ходатайство совѣта деп. Hautes Alpes (за 1848 г.), въ которомъ, рядомъ съ требованіемъ расширить права общинъ и департаментовъ, заявлялось: „il serait également à désirer que la faculté donnée aux préfets d'accorder certaines autorisations fût étendue, et qu'ils pussent prononcer, avec ou sans l'avis des conseils généraux, suivant la gravité des cas sur une foule de questions d'interêt local, dont la décision est reservée au ministre". См. Analyse, 1848, p. 15. Даже высказываясь принципіально за централизацію—случай вообще очень рѣдкій,—совѣты требуютъ ограничить вмѣшательство центральныхъ властей въ мѣстныя дѣла. См. напр. въ 1849 г. Loire (стр. 203) и т. д.

вительство готовило такое широкое поприще своей иниціативѣ и брало на себя такую отвѣтственность, передача излишка дѣлъ изъ центра мѣстнымъ властямъ являлось не только техническимъ улучшеніемъ административнаго механизма, но и облегченіемъ, экономіей силъ, для руководящихъ инстанцій. А кромѣ удовлетворенія обоюдныхъ интересовъ--правительства и общества, далеко не безразличной являлась возможность использовать модный лозунгъ (т.-е. „децентрализацію")—придать идейный характеръ мѣрѣ, бывшей, ближайшимъ образомъ, домашнимъ дѣломъ оффиціальнаго, бюрократическаго міра.

Такъ возникъ знаменитый „декретъ о децентрализаціи" 1852 года (восполненный новымъ декретомъ въ 1861 г.), давшій поводъ не разъ къ обличенію Наполеона III чуть не въ недобросовѣстности, во всякомъ случаѣ, въ злоупотребленіи словомъ „децентрализація", когда рѣчь шла лишь „объ увеличеніи власти префектовъ", о томъ, чтобы, по выраженію одного публициста, „укоротить молотъ", поражавшій обывателя [1]).

---

[1]) Decret sur la décentralisation administrative (25 марта 1852 г., см. у Duvergier, 1852, стр. 253—256, а также въ сборникѣ Vuatrin et Batbie). Оцѣнка этого декрета, согласная съ воззрѣніемъ либеральныхъ писателей Франціи, сдѣлана Градовскимъ. См. его „Государство и провинція", введеніе въ Исторію мѣстнаго управленія въ Россіи (Собр. соч., т. II, стр. 63—65), а также Начала русскаго государств. права. часть III, (ib., т. IX, стр. 8—9). Приведемъ, какъ типичное, слѣдующее сужденіе Реньйо: „ce qu'il y a de remarquable, c'est que, par un étrange abus de mot, ce décret s'est appelé décret de décentralisation. Décentralisation, lorsqu'on accroît les attributions de l'agent du pouvoir central, lorsqu'on livre les intérêts des populations à un fonctionnaire de passage choisi par le gouvernement et agissant sans le contrôle qui corrigeait ses imprudences! Décentralisation, l'arbitraire à domicile au lieu de l'arbitraire à distance! En vérité, c'est faire trop bon marché de la raison publique et de la langue française!". См. Elias Regnault, La province, 1861, p. 404. Едва ли могла идти рѣчь о злоупотребленіи словомъ децентрализація, когда оно сплошь и рядомъ понималось съ тѣмъ же оттѣнкомъ (въ смыслѣ усиленія полномочій мѣстныхъ представителей центральной власти) и департаментскими совѣтами. Для болѣе точнаго обозначенія того, что декреты 1852 и 1861 г. называютъ децентрализаціей, былъ усвоенъ литературой, съ легкой руки Окока, терминъ déconcentration. Децентрализація предполагаетъ перенесеніе функцій съ органовъ государственной власти на

Критика, исходившая преимущественно отъ политическихъ противниковъ Имперіи, видѣвшихъ въ усиленіи власти префектовъ, прежде всего, увеличеніе способовъ правительственнаго вліянія на выборы — упускала изъ виду, что лучшіе судьи, департаментскіе совѣты, просили о такомъ усиленіи, въ интересахъ мѣстнаго населенія, и придавали неоднократно именно этотъ смыслъ слову „децентрализація".

Въ краткомъ вступленіи къ декрету говорилось объ извращеніи истинныхъ началъ централизаціи вслѣдствіе замѣны „быстраго дѣйствія мѣстныхъ властей медленными формальностями центральной администраціи"; о необходимости „децентрализовать" дѣла „чисто административныя", которыя могутъ быть удачно рѣшаемы лишь на мѣстахъ [1]).

мѣстные организмы (департаменты, общины), а деконцентрація есть лишь особое распредѣленіе функцій между органами центральной власти. См. Aucoc „Les controverses sur la décentralisation administrative (Revue polit. et parlem., апрѣль и май 1895 г.); Otto Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, 1886, стр. 42; M. Hauriou, Étude sur la décentralisation, 1892, § 22.

[1]) „Louis-Napoléon, président de la République française, considérant que, depuis la chute de l'empire des abus et des exagérations de tout genre ont dénaturé le principe de notre centralisation administrative en substituant à l'action prompte des autorités locales les lentes formalités de l'administration centrale; considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près; qu'en conséquence, autant il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'État, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative; sur le rapport du ministre de l'interieur, le conseil des ministres entendu, décrète"... Слѣдуетъ текстъ декрета. Отнынѣ властью префекта должны рѣшаться многочисленныя категоріи дѣлъ, по которымъ раньше требовались постановленія министровъ или даже главы государства; въ этомъ и состоитъ замѣна „медленныхъ формальностей центральной администраціи" „быстрымъ дѣйствіемъ мѣстныхъ властей". Къ дѣламъ, переданнымъ префектамъ и не требующимъ болѣе утвержденія высшей властью, относятся, прежде всего, дѣла департаментскія и общинныя (перечень ихъ сдѣланъ въ особомъ приложеніи къ декрету; см. art. 1 и le tableau A); затѣмъ, различныя дѣла, касающіяся земледѣлія, торговли, финансовъ, общественныхъ работъ и пр. (art. 2—5), перечисленныя въ дальнѣйшихъ приложеніяхъ (B, C, D), наконецъ, префектамъ предоставлено назначать, по представленію начальниковъ различныхъ частей, на должности (ихъ 26 категорій), списокъ которыхъ дается въ ст. 5 декрета. Огромное количество правительственныхъ креатуръ и возможность вознаграждать

Вступленіе это надѣлало много шума; но для оцѣнки пресловутаго указа гораздо важнѣе и интереснѣе министерскіе циркуляры, разъяснившіе префектамъ значеніе и характеръ происшедшей перемѣны. Въ циркулярахъ этихъ Персиньи признаетъ обоснованность жалобъ, подымавшихся со всѣхъ сторонъ на медленность и проволочки, съ какими рѣшаются административныя дѣла. Во всѣхъ отрасляхъ управленія формы переписки и контроля, разнообразіе инстанцій, методы работы усложнились, запутались до того, что частныя лица и государство одинаково страдаютъ. Въ частности, самостоятельная физіономія департаментовъ совершенно терялась въ въ этомъ лабиринтѣ [1]).

Правительство рѣшило покончить съ этимъ положеніемъ вещей. Усиливая позицію префектовъ, оно, однако, не думаетъ оставить ихъ безъ своего руководства; нѣтъ, оно посвятитъ именно этому руководству и надзору,—необходимымъ для сохраненія единства въ администраціи,—все то время, которое раньше поглощалось рѣшеніемъ мѣстныхъ дѣлъ [2]).

Съ увеличеніемъ власти, возрастаетъ и отвѣтственность префектовъ. Они должны помнить, говоритъ Персиньи, что отнынѣ, если станутъ вновь раздаваться основательныя жалобы, отвѣтственность будетъ ложиться уже не на центральную власть, а на мѣстныхъ администраторовъ.

казенными мѣстами услуги во время выборовъ всегда вызывали нареканія во Франціи. Нареканія эти ничуть не ослабѣли и при 3-й республикѣ.

[1]) „Sous cette complication de formes, sous cette accumulation de rouages et de contrôles, la personnalité départementale semblait disparaître“. См. Circulaire № 36. Instructions relatives à la décentralisation des affaires départementales, въ Bulletin etc. за 1852-й годъ, № 6 (онъ весь посвященъ административной децентрализаціи), стр. 277.

[2]) „Tout le temps que l'administration supérieure employait à préparer la solution d'une foule de projets d'intérêt local, elle l'emploiera désormais à rédiger des instructions générales qui serviront de guide aux préfets pour l'application uniforme des lois administratives, et à contrôler, par une surveillance incessante, l'usage des pouvoirs qui leur sont conférés“. См. циркуляръ 10 апрѣля 1852 г. (Envoi du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative), ib. стр. 213.

„Не теряйте никогда изъ виду, наставляетъ министръ, что хорошая администрація есть наилучшая политика. и что вы должны возмѣстить Принцу признательностью и любовью населенія силу и власть, полученныя вами отъ него“ [1]).

Въ этихъ словахъ—все политическое значеніе указовъ о „децентрализаціи“. Однимъ изъ устоевъ новаго режима должны быть префекты, вся карьера которыхъ связана съ его успѣхомъ. Имъ выпадаетъ трудная задача: дѣятельной, отзывчивой, ловкой, гибкой, когда нужно рѣшительной администраціей привлечь къ режиму населеніе, признавшее этотъ режимъ, но еще къ нему не привязанное, не оцѣнившее его. Однимъ словомъ, префекты должны гарантировать успѣхъ „предпріятія“ въ провинціи. Для этого имъ нужно, по возможности, развязать руки въ администраціи. Отъ усиленія ихъ власти выигрываетъ населеніе, для котораго „время—деньги“; выигрываетъ центральная администрація, которой также надо имѣть свободу дѣйствій для высшихъ задачъ управленія; доставляется возможность въ самомъ же началѣ дать обществу доказательство вниманія къ его нуждамъ (вѣдь такъ давно жалуются на чрезмѣрную централизацію);—и, наконецъ, облегчается для префекта другая его задача—подготовка выборовъ. Это задача чрезвычайной важности. Необходимо привлекать населеніе къ новому правительству, не менѣе необходимо проводить дружественныхъ этому правительству депутатовъ.

[1]) „Votre responsabilité, Monsieur le Préfet, s'accroît en raison de l'extension de vos pouvoirs“... Цирк. 10 апрѣля, ib. „Si des plaintes légitimes, venaient encore à s'élever, elle atteindraient, non plus le pouvoir central, mais l'administrateur responsable qui les aurait provoquées.

Ne perdez d'ailleurs jamais de vue qu'une bonne administration est la meilleure politique, et que vous devez rendre en Prince, par la reconnaissance et l'amour des populations, la force et le pouvoir que vous tenez de lui“. Инструкція 5 мая (Observations générales) ib., стр. 294.

Характерно, что тотъ самый народъ, воля котораго, выраженная въ плебисцитѣ, считалась основой власти диктатора, теперь оказывается просто совокупностью обывателей, и не что иное, какъ отеческое управленіе префектовъ должно привязать этихъ обывателей къ новому режиму.

Въ избирательной кампаніи новыя прерогативы префектовъ явятся отличнымъ рессурсомъ.

Съ этой точки зрѣнія, указъ о децентрализаціи несомнѣнно облегчаетъ префектамъ задачи, поставленныя имъ за два мѣсяца назадъ другимъ циркуляромъ — о правительственныхъ кандидатурахъ [1]).

Указъ этотъ въ виду всего сказаннаго надо признать ловкимъ, обдуманнымъ шагомъ. Несомнѣнно, много софистики въ утвержденіи Персиньи, что часть отвѣтственности центральнаго правительства переносится на префекта; отвѣтственность здѣсь подразумѣвалась, конечно, чисто моральная, передъ обществомъ; но вѣдь послѣднее не могло отдѣлять подчиненное должностное лицо отъ державшей его въ полной зависимости центральной власти; оно, естественно, видѣло въ префектурѣ лишь мѣстное отдѣленіе этого центральнаго правительства. Однако, Персиньи писалъ своимъ префектамъ, что съ увеличеніемъ ихъ правъ, возрастаетъ значеніе и департаментовъ, какъ моральныхъ лицъ [2]).

---

[1]) См. этотъ циркуляръ 11-го февраля 1852 года (Circulaire. Cabinet du ministre) въ Bulletin, стр. 91—92. Здѣсь говорится, что племянникъ Императора — избранникъ народа, и что необходимо помочь послѣднему разбираться въ массѣ кандидатовъ на предстоящихъ выборахъ. Поэтому, Персиньи предлагаетъ префектамъ всѣми доступными средствами давать знать народу, кто изъ кандидатовъ угоденъ правительству ...„en conséquence M. le Préfet, prenez des mesures pour faire connaître aux électeurs de... votre département, par l'intermédiaire des divers agents de l'administration, par toutes les voies que vous jugerez convenables, selon l'esprit des localités, et, au besoin, par des proclamations affichés dans les communes, celui des candidats que le Gouvernement de Louis-Napoléon juge le plus propre à l'aider dans son œuvre réparatrice“. Въ согласіи съ образомъ дѣйствій „дяди“ послѣ 18-го брюмера, подчеркивается, что важно не политическое прошлое кандидатовъ, а степень ихъ привязанности къ новому порядку.

Ясно, что декретъ 1852 года усилилъ средства префекта для давленія на выборы, благодаря увеличенію его власти вообще, а особенно потому что цѣлый рядъ низшихъ должностей въ департаментѣ былъ теперь въ полномъ его распоряженіи. Изъ числа лицъ, назначавшихся префектомъ, назовемъ: начальниковъ и надзирателей департаментскихъ тюремъ и домовъ заключенія, врачей различныхъ установленій, департаментскихъ архитекторовъ и архиваріусовъ, различныя категоріи мелкихъ служащихъ по вѣдомствамъ финансовому, почтовому и путей сообщенія, лѣсныхъ и полевыхъ стражниковъ и т. д. См. ст. 5 декрета 25-го марта.

[2]) „La pensée qui a dicté le décret du 25 mars a été d'attribuer, pour

Спеціально для департаментскихъ совѣтовъ, указъ о децентрализаціи имѣлъ то значеніе, что цѣлый рядъ ихъ постановленій, требовавшихъ прежде утвержденія министромъ, подлежалъ теперь утвержденію префектомъ [1]).

§ 2.

Такимъ образомъ, въ общемъ итогѣ, государственный переворотъ 2-го декабря воспрепятствовалъ осуществленію положительной части программы децентрализаторовъ, нашедшей выраженіе въ проектѣ 1851 года. Проектъ этотъ раздѣлилъ судьбу политическихъ элементовъ, его выдвинувшихъ, т.-е. судьбу либераловъ-монархистовъ и либераловъ-республиканцевъ, нынѣ устраненныхъ отъ вліянія на государственныя дѣла. Переворотъ 2-го декабря задержалъ развитіе законодательства о департаментахъ — до того момента, когда политическія условія вновь выдвинули впередъ вопросы свободы и движенія.

Но отрицательная часть ученія децентрализаторовъ, ихъ критика излишествъ и пагубъ централизаціи и бюрократіи (часто связанная или смѣшанная съ критикой

ainsi dire, une existence plus personnelle au département, en vous donnant plus de liberté dans la gestion des intérêts qui lui sont propres". Инструкція 5-го мая, ib. 277.

[1]) Этотъ новый порядокъ являлся теперь даже общимъ правиломъ. Въ ст. 1 декрета говорилось, что вопросы, затрагивающіе интересы всего государства, какъ, напримѣръ, утвержденіе департаментскаго бюджета, чрезвычайное обложеніе, измѣненія границъ, должны попрежнему вѣдаться центральными учрежденіями. Ко всѣмъ же прочимъ, дѣламъ примѣняется новый порядокъ (ils [les préfets] statueront désormais sur toutes les autres affaires départementales et communales qui, jusqu'à ce jour, exigeaient la décision du chef de l'État ou du ministre de l'intérieur, et dont la nomenclature est fixée par le tableau A ci-annexé). Болѣе детально выяснены исключенія изъ новаго правила въ 55° приложенія А. Къ этимъ исключеніямъ отнесены, сверхъ вышеупомянутыхъ, еще дѣла о займахъ, о расходованіи поступленій изъ общаго фонда, объ отказахъ и дареніяхъ, вызывающихъ споры, объ открытіи и направленіи департаментскихъ дорогъ и т. д. См. ib. 55°, a—n.

государственнаго вмѣшательства)—совпадая съ правильно понятымъ собственнымъ интересомъ правительства — не осталась безъ частичнаго удовлетворенія, именно, въ указѣ 1852 года.

На этомъ дѣло не могло задержаться; и критика децентрализаторовъ, и усвоенная правительствомъ точка зрѣнія основывались на совершенно общихъ, находившихся въ постоянномъ развитіи, нуждахъ страны. Именно, устарѣвшія формы, рутина всевозможныхъ „разрѣшеній“ и канцелярскихъ отписокъ все болѣе ставила преградъ свободному разростанію и увеличенію производительныхъ силъ страны, ея экономическому расцвѣту. Основнымъ догматомъ политики Наполеона III было именно поощрять всячески экономическіе интересы страны, поддерживать въ ней дѣловую горячку, и дѣловитостью, расторопностью администраціи завоевать симпатіи народныхъ массъ и буржуазіи. Поэтому-то тенденція, выраженная въ указѣ 1852 года, не только не заглохла, но напротивъ получила дальнѣйшее распространеніе въ рядѣ правительственныхъ актовъ, имѣвшихъ задачей освободить частныя лица отъ ненужныхъ стѣсненій и совершить дальнѣйшія упрощенія въ административной практикѣ.

Конечная (политическая) цѣль оставалась та же: не вызывать, по возможности, недовольства въ странѣ; не раздражать населенія ненужными, устарѣвшими порядками. Правительство Наполеона III-го и въ эпоху такъ называемаго Empire autoritaire нуждалось въ успѣхахъ у публики—у общества, легче переносившаго деспотизмъ, чѣмъ бездарность.

Въ 1859 году министерство внутреннихъ дѣлъ напомнило префектамъ о необходимости быстрѣйшаго вершенія дѣлъ и, по возможности, путемъ личнаго разсмотрѣнія на мѣстахъ, а не перепиской. Обращалось вниманіе ихъ и на необходимость вызывать признательность населенія разумной администраціей вообще,—а, затѣмъ, когда можно, и чрезвычайными заслугами. Тогда же было предложено префектамъ сдѣлать представленіе о

всѣхъ формальностяхъ, которыя могли быть выкинуты безъ ущерба изъ ихъ администраціи [1]).

Это было какъ бы симптомомъ предстоявшей дальнѣйшей „децентрализаціи". Она и послѣдовала въ 1861 году, когда былъ изданъ декретъ, которымъ восполнялся указъ 1852 года, т.-е. еще цѣлый рядъ рѣшеній префекта пересталъ нуждаться въ предварительномъ утвержденіи компетентнаго министра, еще большее число (мелкихъ) должностныхъ лицъ стало имъ назначаться и проч. [2]). Одновременно, префекты освобождались отъ обязанности присылать въ министерства различныя бумаги, признанныя излишними; или же, облегчалось исполненіе этой обязанности [3]). Цѣлью декрета было не

[1]) Циркуляръ 23-го декабря 1859 года. По словамъ министра (Billault) въ каждомъ департаментѣ найдутся дѣла особенно важныя, злободневныя: обратить на нихъ усиленное вниманіе. Высшая мудрость, которая рѣдко изрекается, а еще рѣже осуществляется бюрократіей, дана въ слѣдующей тирадѣ циркуляра: „il est bon que les populations vivent dans ce sentiment de quiétitude que leur donne une administration, soigneuse de leurs intérêts, sous l'égide d'un gouvernement calme et fort. Mais tout en faisant le bien de chaque jour, il est bon aussi, quand l'occasion s'en présente, de réveiller plus spécialement par un bienfait exceptionnel le sentiment de la reconnaissance publique.... conduire vite et bien les affaires, faire aimer le gouvernement de l'Empereur, tel est le double devoir de tout fonctionnaire, et surtout celui des préfets." Bulletin etc., 1859, p. 312.

[2]) 13 avril 1861. Décret qui modifie celui du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative. Декретъ состоялся на основаніи доклада императору, въ которомъ Персиньи напоминалъ, что въ 1852-мъ году былъ сдѣланъ лишь первый шагъ, и что теперь, послѣ 10-лѣтняго опыта, настало время дальнѣйшей децентрализаціи, т.-е. опять-таки децентрализаціи въ пользу префектовъ. См. Bulletin etc., 1861, № 5, p. 93—94. Rapport à l'Empereur.

[3]) Всѣ министры пріобщились къ мысли Персиньи изгнать, по возможности излишній формализмъ („...simplifier beaucoup l'instruction de certaines affaires, abréger souvent les délais en usage, supprimer une foule d'écritures inutiles et de formalités superflues, imaginées pour créer des garanties et qui n'ont jamais causé que des embarras et des lenteurs". Ib. 95). Какъ образецъ этой борьбы съ рутиной, приведемъ постановленіе министра внутреннихъ дѣлъ, которымъ отмѣнялось на будущее время обязательное доставленіе префектами цѣлаго ряда (19 §§) вѣдомостей, отчетовъ и пр. Среди бумагъ, безъ всякой надобности поступавшихъ изъ департаментовъ, значатся, напримѣръ: états mensuels des dépenses dans les maisons d'arrêt, de justice et de correction (4°); rapports périodiques sur les archives communales (12°), avis de changements de résidence des condamnés libérés en sur-

возвысить положеніе префекта, а удовлетворить интересамъ населенія, страдающимъ отъ излишняго формализма, — и, въ то же время, дать центральной администраціи больше свободы и досуга, для неусыпнаго надзора за дѣятельностью подчиненныхъ властей [1]).

Но особенно нашумѣло и много вызвало надеждъ письмо самого Наполеона III-го извѣстному министру Руэру (Rouher) отъ 24-го іюня 1863 года, въ которомъ императоръ жаловался на чрезмѣрность регламентаціи, медленность, формализмъ управленія, являющіеся результатомъ централизаціи, и выразилъ желаніе, чтобы собраны были свѣдѣнія о всѣхъ формальностяхъ, срокахъ и т. д., соблюдаемыхъ въ каждой категоріи дѣлъ; и чтобы затѣмъ было приступлено къ пересмотру порядка дѣлопроизводства и къ устраненію всего, что было бы признано излишнимъ [2]).

Самоусовершенствованіе бюрократіи—слишкомъ часто безплодная затѣя. Нужно правительство съ твердой во-

---

veillance (9°) или такой перлъ, какъ: états numériques des animaux malfaisants ou nuisibles détruits dans les départements (19°). Далѣе, удлинены были сроки присылки другихъ документовъ и пр. См. ib. 111.

[1]) Эти соображенія, заключавшія въ себѣ цѣлую программу — о необходимости какъ можно лучше обслуживать публику (чтобы парализовать всякое недовольство) и совершенствовать для этого административную машину—намѣченныя еще въ 1852-мъ году тѣмъ же Персиньи, въ цитуемомъ докладѣ подчеркнуты особенно настойчиво. Лишній разъ внушается всѣмъ чиновникамъ Франціи, что „...la vraie manière de servir l'Empereur, c'est de faire aimer son gouvernement en répandant sur tous les points du territoire les bienfaits d'une administration qui sache être à la fois féconde, rapide et bienveillante"... См. ib. 98.

[2]) Moniteur, 28 juin 1863. № 179. Lettre de l'Empereur à S. Exc. M. Rouher, ministre présidant le Conseil d'État. Несмотря на принятыя уже мѣры, многое, по словамъ императора, остается еще сдѣлать для смягченія централизаціи. Мѣстная жизнь, промышленныя предпріятія страдаютъ отъ ненужныхъ стѣсненій. Необходимо подвергнуть пересмотру цѣлую кучу законовъ, декретовъ, инструкцій, и различныя отдѣленія Государственнаго Совѣта — самое подходящее для этой работы учрежденіе. А именно, должны быть собраны свѣдѣнія о порядкѣ рѣшенія дѣлъ по различнымъ вѣдомствамъ, и представлены соображенія о возможныхъ перемѣнахъ.

Нечего и говорить, что въ такомъ объемѣ мысль Наполеона III никогда не была осуществлена. Борьба съ бюрократизмомъ бюрократическими средствами должна была уступить мѣсто политическимъ мѣрамъ.

лей и высокими государственными замыслами, чтобы подвергнуть строгой критикѣ порядокъ собственной повседневной работы. Такая критика является скорѣе въ минуты политической ломки. Между тѣмъ, a priori совершенно очевидно, что въ каждый данный моментъ въ канцеляріяхъ любого государства съ сильной централизаціей многое совершается исключительно въ силу рутины; данная формальность могла имѣть когда-нибудь свой смыслъ, теперь она существуетъ не потому, что имѣетъ разумное основаніе, а просто потому что не явилось иниціативы ее отмѣнить.

Когда такая иниціатива, — и притомъ общаго содержанія, приходитъ сверху, и является не пустой фразой, а яснымъ сознаніемъ необходимости освѣжить бюрократическую атмосферу для блага общаго и въ интересахъ держащихъ власть; когда иниціатива эта поддержана крѣпкой волей, тогда—но только тогда, нѣтъ основаній для чрезмѣрнаго скептицизма.

Къ серединѣ 60-ыхъ годовъ, правительство Наполеона III-го не имѣетъ уже подъ собою того базиса, какой оно имѣло раньше: оно уже не диктатура, потому что для диктатуры нѣтъ мѣста, и порядокъ въ странѣ безукоризненный. Съ ростомъ благополучія, политическая самодѣятельность общества — цѣлыя поколѣнія котораго видѣли конституціонную монархію и республику — пробуждалась. Французы 1863 года не похожи на французовъ 1851-го. Вмѣстѣ съ ними измѣняется и ихъ правительство. Прежде чѣмъ дать общественному мнѣнію удовлетвореніе въ формѣ либеральной конституціи, оно намѣчаетъ либеральныя реформы.

Именно къ этому времени, т.-е. когда вторая Имперія изжила уже свою крутую форму (Empire autoritaire), но еще не стала на путь рѣшительнаго смягченія (Empire libéral)—относится мысль Наполеона III-го о необходимости покончить съ ненужнымъ формализмомъ, освободить отъ его стѣсненій промышленность, мѣстность, отдѣльныя лица [1]).

[1]) Какъ извѣстно, письмо 24-го іюня 1863 года послужило отправной

Эта тенденція послѣдовательно вела правительство все дальше и дальше, пока наконецъ оно не пришло къ программѣ откровенно либеральной.

На департаментской администраціи съ полной пластичностью отразились всѣ моменты этого развитія.

Сначала, въ интересахъ быстроты и энергіи управленія, передали префектамъ разсмотрѣніе разныхъ дѣлъ, отнимавшихъ у центральной администраціи попусту ея золотое время; потомъ, сдѣлали еще шагъ въ томъ же направленіи; задумали освободить отъ излишествъ формализма правительственную машину вообще; и пришли къ тому, что, напримѣръ, департаментскую администрацію можно упростить не только усиленіемъ власти префекта; что если многія постановленія совѣтовъ отлично могутъ обходиться безъ ихъ разсмотрѣнія министромъ (связаннаго съ изученіемъ и подготовкой этихъ дѣлъ въ парижскихъ канцеляріяхъ), то иныя изъ нихъ съ равнымъ успѣхомъ могутъ обойтись и безъ утвержденія префекта.

Такъ былъ задуманъ и осуществленъ законъ 1866 года о департаментскихъ совѣтахъ, освободившій, наконецъ, извѣстную часть ихъ постановленій отъ необходимости утвержденія администраціей.

Одновременно, въ связи съ политической эволюціей

точкой цѣлаго ряда дѣйствительно назрѣвшихъ законодательныхъ мѣръ, проникнутыхъ фритредерскимъ духомъ. Отмѣна устарѣлыхъ законовъ о металлургической и машиностроительной промышленности (въ 1865—1866 годахъ), законъ 21 іюня 1865 года о синдикатахъ (associations syndicales) для производства работъ по регулированію рѣкъ, каналовъ, осушкѣ болотъ и т. д., законъ 12 іюля того-же года о желѣзныхъ дорогахъ мѣстнаго интереса (особенно важный для департаментовъ), рѣшеніе вопроса о товариществахъ, акціонерныхъ компаніяхъ и проч., упорядоченіе процедуры разсмотрѣнія тяжебныхъ дѣлъ въ совѣтахъ префектуры и Государственномъ, наконецъ, реформы департаментская и муниципальная — вотъ осязательные результаты новаго теченія. См. обзоръ, сдѣланный г. de Luçay въ статьѣ „La lettre impériale du 24 Juin 1863 et la décentralisation“ (Revue critique de législation et de jurisprudence, septembre 1866). Необходимо, конечно, упомянуть и законъ о стачкахъ 25-го мая 1864 года, хотя примѣненіе его на первыхъ порахъ тормазилось отсутствіемъ свободы собраній. Leon de Seilhac. Syndicats ouvriers. 1903.

страны и новымъ расцвѣтомъ общественнаго мнѣнія, возрождается и децентрализаціонная идея въ ея неизвращенномъ видѣ; притомъ, на этотъ разъ, съ небывалой еще силой и значеніемъ. И разъ само правительство, довольно въ сущности послѣдовательно, перешло отъ „децентрализаціи въ пользу префектовъ“ къ „децентрализаціи въ пользу департаментскихъ совѣтовъ“, то вполнѣ основательно казалось, что идея близка къ осуществленію.

Но въ 1866 году Имперія еще только на пути къ перерожденію (никогда впрочемъ, и не наступившему); проектъ закона о департаментскихъ совѣтахъ былъ составленъ раньше, чѣмъ оформилось новое движеніе въ пользу децентрализаціи; само правительство придавало закону значеніе чисто дѣловой реформы и противилось болѣе широкой постановкѣ вопроса; поэтому, мы можемъ изучить этотъ законъ раньше чѣмъ ознакомимся съ характеромъ того теченія политической мысли, которое сказалось въ такъ называемой „Нансійской программѣ“ и сдѣлало изъ децентрализаціи содержательный политическій лозунгъ.

§ 3.

Тронная рѣчь 15-го февраля 1865 года возвѣстила предстоящее внесеніе въ Законодательный Корпусъ проекта о департаментскихъ (и муниципальныхъ) совѣтахъ. По словамъ императора, проектъ долженъ былъ увеличить значеніе этихъ совѣтовъ; департаменты призывались къ самодѣятельности («à traiter eux-mêmes leurs affaires»), ожидалось, что движеніе дѣлъ ускорится и, такимъ образомъ, „восполнится рядъ мѣръ, принятыхъ для упрощенія чрезмѣрно-сложной администраціи“ [1]).

Въ этихъ словахъ — намекъ на вѣрность традиціи 1852 года; но, какъ объяснялось въ мотивахъ къ проекту, составленныхъ Государственнымъ Совѣтомъ, „императоръ

[1]) Moniteur, 1865, № 47.

нашелъ, что движеніе умовъ и пріобрѣтенная уже совѣтами опытность позволяютъ сдѣлать болѣе рѣшительный шагъ въ либеральномъ направленіи“ [1]). Дѣйствительно, языкъ мотивовъ значительно отличается отъ языка, какимъ говорилъ Вивьенъ въ 1838 году. Именно режимъ 1838 года необходимо измѣнить: пора, чтобы департаментъ пересталъ быть „несовершеннолѣтнимъ, поставленнымъ подъ надзоръ, контроль, опеку правительства“.

Конечно, „мотивы“ дѣлаютъ классическую оговорку о необходимости сохранить неприкосновенной централизацію политическую; но, преувеличенная административная централизація признается ими за настоящій анахронизмъ [2]); тѣмъ болѣе, что она вовсе не является наслѣдіемъ Революціи, завѣты которой свято соблюдаются императоромъ; она — порожденіе Стараго порядка, какъ это доказалъ „одинъ знаменитый писатель“.

Ссылка на авторитетъ Токвиля въ оффиціальныхъ мотивахъ къ закону о мѣстномъ управленіи — знаменуетъ всю перемѣну временъ [3]).

---

[1]) Ib. № 55. Projet de loi sur les conseils généraux et les conseils municipaux, précéde du décret de présentation et de l'exposé des motifs, transmis, sur les ordres de l'Empereur, par le ministre d'Etat, au président du Corps législatif. Изложеніе мотивовъ очень обстоятельное.

По словамъ правительственнаго оратора, законодатель допускалъ и раньше (напр. въ 1811 г.) отступленія отъ первоначальной идеи Конституанты, освященной и закономъ 28 плювіоза, по которой департаменты являлись лишь частями одного цѣлаго (des sections du même tout). Какъ бы то ни было, и Вивьенъ въ 1838 году, и Туранженъ въ 1851-мъ признавали, что, по общему правилу, департаментъ есть лишь территоріальная фракція. Такое поглощеніе его государствомъ не отвѣчаетъ существу дѣла.

[2]) „... Un véritable anachronisme et une entrave souvent invincible à toute initiative collective ou privée...“ Чѣмъ больше беретъ на себя задачъ центральное правительство, тѣмъ бо̀льшую оно взваливаетъ на себя и отвѣтственность. „Quelle autorité ne s'énerverait dans l'accomplissement d'un pareil rôle?“ Не только точка зрѣнія закона 1838-го года устарѣла, но и декреты 1852 и 1861 гг., прогрессивные для своего времени, оказываются недостаточными. Теперь необходимо укрѣпить положеніе департамента, какъ такового.

[3]) Конечно, либерализмомъ проникнуты были въ гораздо большей степени мотивы, чѣмъ самъ проектъ. На это несоотвѣтствіе было указано уже въ докладѣ о проектѣ, представленномъ Законодательному Корпусу коммиссіей, избранный для его разсмотрѣнія. См. Rapport fait au nom de

Правительственный проектъ, съ нѣсколькими измѣненіями, сталъ закономъ 18-го іюля 1866 года [1]), открывающимъ новую эру въ жизни департаментскихъ совѣтовъ. Изъ-за болѣе полной и охватывающей большее число вопросовъ реформы 1871 года не слѣдуетъ забывать, что начало той стадіи развитія, когда департаментскіе совѣты становятся, наконецъ, на свои ноги, относится именно къ 1866 году.

Въ принципѣ было признано, что постановленія совѣтовъ — и законъ перечислялъ предметы этихъ постановленій — не нуждаются болѣе въ утвержденіи ихъ правительствомъ [2]); они могутъ быть лишь отмѣнены (кассированы) въ теченіе двухъ мѣсяцевъ, со дня закрытія сессіи, въ случаѣ превышенія компетенціи (pour excès de pouvoir) или нарушенія закона, а также основаннаго на законѣ общаго распоряженія (pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique). Для отмѣны постановленія требуется декретъ и обсужденіе общимъ собраніемъ Государственнаго Совѣта [3]).

Но исполненіе четырехъ группъ постановленій можетъ быть пріостановлено простымъ декретомъ Императора (опять-таки, въ теченіе двухъ мѣсяцевъ), то-есть, одинаково по незаконности или другому основанію, и безъ гарантіи разсмотрѣнія Государственнымъ Совѣтомъ. Постановленія эти касаются департаментскихъ и сельскихъ дорогъ большого сообщенія, дѣтскихъ пріютовъ и домовъ умалишенныхъ [4]).

---

la commission chargée etc... par M. Busson-Billault, député au Corps législatif. Moniteur, 1866, № 35.

[1]) 18 juillet 1866. Loi sur les conseils généraux. См. Vuatrin et Batbie p. 220—222.

[2]) Art. 1-er. Les conseils généraux statuent définitivement sur les affaires ci-après designées... Слѣдуетъ перечень.

[3]) „Cette annulation ne peut être prononcée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique". Art. 3, § 2. Эта форма требуетъ обсужденія Госуд. Совѣтомъ.

[4]) Art. 1-er, in fine: „Les délibérations prises par les conseils généraux sur les matières énoncées aux №№ 6, 7, 15 et 16 ci-dessus sont exécutoires si, dans le délai de deux mois, à partir de la clôture de la session, un décret impérial n'en a pas suspendu l'exécution".

До сихъ поръ, чтобы установить чрезвычайное обложеніе или заключить заемъ на нужды департамента, требовался специальный законъ. Теперь начало предѣльности (опредѣляемой ежегодно закономъ) примѣнено и къ чрезвычайному обложенію [1]).

Такимъ образомъ, роль правительства по отношенію къ постановленіямъ совѣтовъ теперь чисто отрицательная. Оно не можетъ, какъ прежде, подъ предлогомъ утвержденія окончательно рѣшать, т.-е. измѣнять постановленія совѣтовъ; оно можетъ лишь кассировать ихъ [2]).

Но зависимое положеніе совѣта выражалось не въ одной только необходимости утвержденія всѣхъ его актовъ. Обязательный характеръ значительной части департа-

---

[1]) Art. 2. Разрѣшается заключать и займы, на срокъ не болѣе 12 лѣтъ погашаемые при помощи обычныхъ или „чрезвычайныхъ" добавочныхъ сантимовъ. Ясно, что это такъ наз. чрезвычайное обложеніе (des centimes extraordinaires) становилось явленіемъ нормальнымъ, а самый терминъ имѣлъ лишь значеніе историческое.

[2]) Или же пріостановить ихъ исполненіе (именно, когда постановленія касаются названныхъ въ текстѣ предметовъ). Замѣтимъ, что первоначальный проектъ, предложенный правительствомъ, не касался большей части этихъ вопросовъ, т.-е. для нихъ сохранялъ силу законъ 1838 г., требовавшій для всѣхъ постановленій департ. совѣта правительственнаго утвержденія. По предложенію коммиссіи Законод. Корпуса, разсматривавшей проектъ. указанныя категоріи постановленій были внесены въ него, и для нихъ то была придумана особая усиленная форма правительственнаго надзора (см. выше). При обсужденіи возникъ вопросъ, не окажется ли на дѣлѣ правительственное „вето" абсолютнымъ. Одни требовали гарантій для департам. совѣта, другіе считали, что „силою вещей" конфликты будутъ всегда находить разрѣшеніе; иной разъ уступитъ правительство, иной разъ — совѣтъ. Послѣдній взглядъ, подробно развитый министромъ Руэромъ и президентомъ Госуд. Совѣта (Vuitry) и поддержанный Э. Оливье, одержалъ верхъ. См. отчетъ о засѣданіи 18-го мая 1866 г въ Moniteur, № 139, стр. 600—601. Въ инструкціи, данной префектамъ по поводу новаго закона, министръ выражалъ надежду, что правительству лишь въ исключительныхъ случаяхъ придется задерживать постановленія департаментскихъ совѣтовъ: порукой въ томъ испытанные тактъ и благоразуміе послѣднихъ. См. Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, 1866. Instruction relative à l'éxecution de la loi du 18 juillet 1866, sur les conseils généraux. Стр. 229. По оффиціальному свидѣтельству совѣты сначала же оправдали эту вѣру въ ихъ „благоразуміе". За 2 года лишь семь постановленій было кассировано или пріостановлено, и то лишь по формальнымъ соображеніямъ. См. документъ, представленный Зак. Корпусу: Exposé de la situation de l'Empire, ib. 1868, стр. 39.

ментскихъ расходовъ дѣлалъ правительство чуть ли не полнымъ хозяиномъ департаментскаго бюджета. Законъ 1866 года строго ограничиваетъ предметы этихъ повинностей и указываетъ спеціальныя средства для ихъ покрытія въ случаѣ, если бы совѣтъ отказалъ въ нужныхъ кредитахъ [1]).

Ужъ одно это измѣняло характеръ департаментскаго бюджета. Но и вообще законъ 1866 года внесъ наиболѣе замѣтныя перемѣны именно въ департаментскій бюджетъ; и перемѣнами этими дѣйствительно достигалось (хотя и не вполнѣ) упрощеніе — этотъ девизъ всей реформы [2]).

Вмѣсто дѣленія на секціи принято раздѣленіе бюджета на обыкновенный и чрезвычайный, съ пріуроченіемъ къ каждому изъ нихъ опредѣленныхъ рессурсовъ [3]).

Средства департаментовъ увеличиваются благодаря тому, что отнынѣ фондъ для помощи бѣднымъ департа-

---

[1]) А именно, признаются обязательными слѣдующіе расходы: 1) на наемъ и содержаніе зданій префектуры и супрефектуръ, 2) на помѣщенія для жандармскихъ бригадъ и 3) на наемъ, меблировку и проч. зданій судебныхъ учрежденій. (Первоначальный проектъ относилъ къ этой группѣ и другіе предметы). На случай отказа въ нужныхъ суммахъ со стороны совѣта, правительство вооружено правомъ обратиться къ спеціальному обложенію (предѣлъ его установляется закономъ ежегодно, и добавочные сантимы исчисляются со всѣхъ четырехъ прямыхъ налоговъ). Для этого требуется императорскій декретъ, съ обсужденіемъ въ Госуд. Совѣтѣ и внесеніемъ въ Бюллетень законовъ. См. ст. 10.

[2]) Начало спеціальности отдѣльныхъ частей бюджета удержано было, поскольку сохранялись особые сантимы на начальныя школы и на сельскія дороги; вообще же, двѣ основныя секціи стараго бюджета (заключавшія такъ наз. обыкновенные и факультативные расходы) сливались, вмѣстѣ съ спеціальными, въ одинъ ординарный бюджетъ — (le budget ordinaire), въ противоположность бюджету чрезвычайному (le budget extraordinaire). См. ст. 6.

[3]) Первая часть бюджета питается, такъ сказать, обычными добавочными сантимами (исчисляемыми съ налоговъ земельнаго и личнаго), вотированными совѣтами въ предѣлахъ, установленныхъ ежегоднымъ закономъ. Законъ 1866 года отнесъ къ этому источнику и семь сантимовъ, продуктъ которыхъ вносился департаментами на образованіе общаго фонда, чѣмъ значительно повысилъ норму обложенія. Къ первой же части относятся спеціальные сантимы на школы и дороги. Рессурсомъ второй, чрезвычайной части бюджета являются, главнымъ образомъ, чрезвычайные сантимы, установленные совѣтомъ, опять-таки съ соблюденіемъ законнаго предѣла, или же на основаніи спеціальнаго разрѣшенія законодателя.

ментамъ не образуется изъ департаментскихъ взносовъ, какъ прежде, а доставляется общими рессурсами государственнаго бюджета, и размѣръ этого новаго фонда опредѣленъ въ 4.000.000 франковъ [1]).

Проектъ, предложенный правительствомъ, былъ прогрессивенъ въ томъ, что онъ давалъ; но оставлялъ открытыми вопросы организаціонные. Въ Законодательномъ Корпусѣ ухватились за возможность критиковать правительство въ томъ, чего оно не предлагало.

Хотя представители правительства очень отчетливо дали понять, что дальнѣйшихъ уступокъ въ данный моментъ не предполагается дѣлать, все же изъ среды депутатовъ была сдѣлана попытка, путемъ поправокъ, вызвать обсужденіе еще болѣе глубокихъ реформъ. Именно, двумя видными членами Зак. Корпуса предложенъ былъ планъ реформы, охватывавшей и организацію депар-

---

[1]) Art. 7. Il est créé sur les ressources générales du budget, un fonds sur lequel les départements dont la situation financière l'exige reçoivent une allocation.—Le fonds est fixé à la somme de quatre millions de francs (4.000.000). Il est inscrit au budget du ministère de l'intérieur; la répartition en est réglée annuellement par un décret impérial rendu en Conseil d'Etat.

Новый фондъ этотъ получилъ названіе вспомогательнаго (fonds de secours). Еще въ 1863 году министерство запросило мнѣніе департ. совѣтовъ о мѣрахъ къ приведенію департаментскихъ финансовъ въ равновѣсіе и въ числѣ такихъ мѣръ проектировало учрежденіе вспомогательнаго фонда для бѣдныхъ департаментовъ. Дѣло въ томъ, что возможность, при прежнемъ порядкѣ, прибѣгать къ общему фонду, когда у департамента не хватало средствъ на покрытіе обыкновенныхъ расходовъ (1-ой секціи бюджета по закону 1838 г.) привела къ слѣдующей несообразности: сплошь и рядомъ богатые департаменты предпринимали сооруженіе департаментскихъ дорогъ (расходы на которыя отнесены были къ первой секціи) и недостающія средства получали на законномъ основаніи изъ общаго фонда; тогда какъ бѣдные департаменты, дѣлая взносы въ этотъ фондъ, фактически мало имъ пользовались. Вполнѣ естественно было, что департаменты, дававшіе фонду больше, чѣмъ они изъ него получали, высказались за его упраздненіе и замѣну вспомогательнымъ фондомъ. Такихъ департаментовъ оказалось 50 (а за сохраненіе стояло 39 департ.), такъ что новизна закона 1866 года удовлетворила желанію большинства совѣтовъ. Какъ мы уже говорили, 7 сантимовъ, шедшихъ ежегодно на общій фондъ (въ 1839 году на эту статью обращалось 1,6 сант.; въ 1844—уже 5,7; а въ 1850 году департаменты давали продуктъ 7 сант.), теперь обратились въ „обыкновенные" сантимы, т.-е. присоединились къ нормальнымъ средствамъ департаманта. См. Exposé des motifs.

таментскихъ совѣтовъ. По мысли ихъ, постановленія послѣднихъ должны были исполняться подъ контролемъ постоянныхъ коммиссій, избираемыхъ на три года [1]).

Попытки эти были безуспѣшны, но дали поводъ оппозиціи указать на явное несоотвѣтствіе между идеей децентрализаціи—которой правительство теперь служило повидимому не такъ лицемѣрно, какъ въ 1852 году,—и отсутствіемъ у департаментскихъ совѣтовъ права выбирать своего президента и секретаря, отсутствіемъ гласности засѣданій, отсутствіемъ оффиціальнаго отчета о занятіяхъ. Указывалось, что эти условія—особенно когда не существуетъ ни свободы печати, ни свободы собраній—лишали избирателей возможности контролировать дѣятельность гласныхъ. А это, по мнѣнію ораторовъ оппозиціи, дѣлало призрачными и возвѣщаемыя положительныя пріобрѣтенія [2]).

Несомнѣнно, всѣ эти вопросы были связаны, и раздѣлять ихъ могло только правительство, которое поняло, что наступаетъ время свободы, но не видѣло пока для себя необходимости быть чрезмѣрно либеральнымъ.

---

[1]) См. это предложеніе (amendement) депутатовъ Magnin и Bethmont въ Moniteur отъ 16 мая 1866 г. (№ 136). Нѣсколько разъ во время дебатовъ выдвигались вопросы организаціонные, и даже въ самомъ концѣ обсужденія старались перейти къ нимъ, но представители правительства твердо стояли на раздѣльности вопросовъ организаціи и компетенціи. См. особенно заявленія Руэра въ засѣданіяхъ 17 и 19 мая (Moniteur, стр. 591 и 617—618).

[2]) Одинъ изъ членовъ коммиссіи (маркизъ d'Havricourt) замѣтилъ, что вѣдь ни Сенатъ, ни Законодательный Корпусъ не выбираютъ своихъ президентовъ, ни муниципальные совѣты—мэровъ; и что вообще въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ не о политическихъ реформахъ, а о „дѣловомъ" законѣ (une loi d'affaires). Отвѣчая ему, Маньенъ говорилъ, что смущаться тѣмъ, что у Зак. Корпуса нѣтъ даннаго права, не слѣдуетъ; что „если бы это зависѣло отъ насъ, мы бы поспѣшили дать ему таковое". Ораторъ требовалъ, кромѣ выбора предсѣдателей еще провѣрки полномочій вновь поступающихъ членовъ самимъ департам. совѣтомъ, а не чиновниками префектуры, публичности засѣданій и пр. Безъ всего этого, совѣты окажутся, несмотря на всѣ реформы, какъ и прежде, безсильными передъ лицомъ исполнительной власти. Правительственный докладчикъ не преминулъ, въ возраженіе, напугать законодателей неминуемымъ превращеніемъ 89 „благоразумныхъ" совѣтовъ въ такое же количество „политическихъ" ассамблей. Moniteur, ib. 589—590.

Вопросомъ о правительственномъ назначеніи президентовъ воспользовался одинъ изъ корифеевъ оппозиціи. извѣстный Эрнестъ Пикаръ, чтобы обвинить правительство въ желаніи попрежнему навязывать совѣтамъ свою политику подъ тѣмъ предлогомъ, будто бы благодаря этому ограниченію совѣты удерживаются отъ обсужденія политическихъ вопросовъ [1]). Этотъ ораторъ основательно указалъ и на то, что правительство сдѣлало все возможное, чтобы уклониться отъ разсмотрѣнія вопросовъ, поставленныхъ въ Нансійской программѣ; что хотя въ Собраніи несомнѣнно имѣются сторонники и централизаціи, и децентрализаціи, тѣмъ не менѣе, „перчатка никѣмъ не поднята, да никѣмъ и не брошена“, вслѣдствіе чего весь новый законъ оказывается лишь иной комбинаціей департаментскихъ финансовъ.

§ 4.

1848-й годъ принесъ разочарованіе децентрализаторамъ; но ихъ мнѣніе о непрочности республики и недолговѣчности свободы въ странѣ, гдѣ общество, народъ не принимаютъ участія въ повседневномъ веденіи общихъ дѣлъ, — оправдалось; народу, не имѣвшему политическаго воспитанія, не дали условій, не дали возможности его получить, и произошло то, чего децентрализаторы всегда опасались: Франція, какъ зрѣлый плодъ, упала въ руки смѣлаго узурпатора.

Правда, децентрализаторы, а за ними и департаментскіе совѣты, замышляли организовать на мѣстахъ защиту про-

---

[1]) „...Ce n'était pas la politique que le Gouvernement voulait exclure des conseils généraux... c'était une certaine politique, la sienne, qu'il voulait y installer (Mouvement). По словамъ Маньена, правительство навязываетъ совѣтамъ, въ качествѣ предсѣдателей, угодныхъ себѣ политическихъ людей и считаетъ, что этимъ гарантируется безпристрастіе. Ib. 590—591.

Кстати, вопросъ о выборѣ предсѣтеля департ. совѣта считался при 2-ой Имперіи вопросомъ „общей политики“ и на этомъ основаніи признано было противозаконнымъ ходатайство о дарованіи такого права, напр., совѣта Seine-et-Marne въ 1865 г. См. Bulletin etc., 1865, 453—5.

тивъ революціоннаго движенія, которое бы попыталось изъ Парижа овладѣть Франціей. Но эта реакція провинціи противъ столицы была порождена, преимущественно боязнью соціальнаго переворота; требованіе облечь департаментскіе совѣты чуть не диктаторскими полномочіями выставлялось именно на тотъ случай, если въ Парижѣ будетъ развернуто красное знамя, и революціонная буря смететъ нормальнаго покровителя и защитника общества—законную власть. Но вотъ реакція пришла—и не какъ попало, изъ провинцій, не подъ руководствомъ добровольцевъ и диллетантовъ диктатуры — а изъ центра; самъ глава государственной власти, имѣвшій въ своемъ распоряженіи всю организованную физическую и административную силу страны, освободилъ себя отъ стѣсненій, ставившихся ему республиканской конституціей — и обезпечилъ себѣ свободу дѣйствій въ дѣлѣ возстановленія порядка.

Тѣ элементы общества, которые прежде всего желали именно послѣдняго, конечно, не могли быть враждебны новому правительству; и, въ частности, департаментскіе совѣты, желавшіе внести свою долю въ этотъ трудъ (по возстановленію порядка), должны были признать превосходство (хотя бы чисто техническое) метода Луи-Наполеона сравнительно съ тѣмъ, что предлагалось въ 1849—1850 годахъ и что было, въ сущности, воспроизведеніемъ стародавняго и въ практическомъ отношеніи безнадежнаго плана Людовика XVIII — предоставить въ трудную минуту совѣтамъ организацію народной обороны.

Но узурпаторъ, возстановивъ прочно правительственный авторитетъ и устранивъ всякую опасность со стороны какихъ-нибудь партійныхъ поползновеній, скоро затѣмъ какъ бы вышелъ изъ рамокъ, въ которыхъ консервативная мысль могла его признать.

Именно утративъ политическую свободу, французы оцѣнили всю ея прелесть.

Для такихъ спеціалистовъ по части свободы, какими были децентрализаторы, программа была ясна. Прекрасно, порядокъ возстановленъ; все спокойно. Но сво-

бода? но управленіе страны страной? но парламентъ? но отвѣтственность власти?

Въ 1848 году Франціи угрожаетъ соціальная революція; возможна была такая угроза лишь благодаря централизаціи.

Въ 1852 году Франція лишается тѣхъ гарантій, какія имѣла въ 1814-мъ, расширила въ 1830-мъ и пожелала еще болѣе укрѣпить въ 1848-мъ. Нѣтъ больше свободы — и возможенъ былъ такой переворотъ опять-таки благодаря централизаціи.

Не ясно ли, что всякій, кто только думаетъ о будущемъ Франціи, о ея политическихъ устояхъ, долженъ убѣдиться въ пагубности централизаціи и въ необходимости обновить, наконецъ, административный строй на началахъ децентрализаціи?

Мысль непрестанно работаетъ въ этомъ направленіи; новые факты придаютъ свѣжести старымъ уже, но все ожидающимъ приложенія взглядамъ; а постепенно возрождающееся стремленіе къ свободѣ и ростъ оппозиціи придаютъ все больше значенія пропагандѣ децентрализаціи и, наконецъ, дѣлаютъ изъ нея общее знамя всѣхъ недовольныхъ, всѣхъ, кого объединяетъ вражда къ произволу, какъ бы ни были различны привязанности.

Событія 1848—1852 года съ новой силой выдвинули вопросъ: почему? почему такое крушеніе свободы въ странѣ, сдѣлавшей столько разъ усилія для низверженія самовластія?

Токвиль отвѣтилъ на это глубокимъ изслѣдованіемъ, въ которомъ онъ вмѣстѣ съ генезисомъ централизаціи, все нивелирующей, показалъ и пагубность ея для свободы. Но авторъ „Стараго порядка и Революціи" углубился теперь въ историческое созерцаніе; другіе взяли на себя бодрую, неутомимую борьбу за децентрализацію.

Для Родо не представляетъ сомнѣній, что централизація—одна изъ главныхъ причинъ упадка Франціи[1]).

---

[1]) Raudot. De la décadence de la France. 1850. De la grandeur possible de la France. 1851. La décentralisation (статьи въ католическомъ „Correspondant", 1858, ноябрь, и 1861, іюнь). Произведенія этого публи-

Этотъ упадокъ, онъ его видитъ всюду: въ народномъ хозяйствѣ и въ арміи, въ медленномъ приростѣ населенія и въ инертности провинціи, которая является прямымъ результатомъ сосредоточенія всей политической, духовной жизни и рѣшенія административныхъ дѣлъ въ центрѣ.

Съ увѣренностью этого автора въ глубинѣ и разнообразіи золъ, причиняемыхъ централизаціей, состязается лишь его равносильная увѣренность въ возможности для Франціи величія — путемъ децентрализаціи. Послѣдняя для него такой же залогъ свободы и процвѣтанія, какъ централизація—причина подавленности и упадка.

Но недостаточно показать всю пагубность централизаціи для благосостоянія страны, создаваемое ею развитіе чиновничества и размноженіе всевозможныхъ искателей мѣстъ и т. д. Родо особенно выдвигаетъ опасность политическую: возможность, благодаря централизаціи, для революціонныхъ партій сосредоточить всю силу удара на одномъ пунктѣ — на „головѣ", на Парижѣ.

Поэтому, первое, что надо сдѣлать,—это уничтожить централизацію, „дочь деспотизма и мать коммунизма" [1]).

Эта идея связи централизаціи съ деспотизмомъ и „коммунизмомъ", имѣвшая, мы видѣли, приверженцевъ въ широкихъ кругахъ, должна была сдѣлаться однимъ изъ любимыхъ доводовъ полемики противъ централизаціи.

Исходя изъ такого взгляда, легко было показать сторонникамъ мѣстной реформы, даже умѣреннымъ, всю необходимость децентрализаціи для свободы, т.-е. для

циста и политика интересны не только какъ разносторонняя критика французскихъ административныхъ порядковъ, не только какъ разработка положительной программы децентрализаціи, но и какъ попытка реабилитировать старый порядокъ.

[1]) См. De la grandeur etc., chap. II, § 1. Résumé des dangers de la centralisation. Замѣтимъ, что, подобно Бешару, Родо разсматриваетъ вредныя послѣдствія чрезмѣрной опеки, бюрократизма и пр. во всѣхъ отрасляхъ государственной жизни. Никто лучше его не обнаруживаетъ всей глубины предразсудковъ и рутинности, царившихъ въ административной практикѣ Франціи. Вообще, плодотворныя идеи личной и мѣстной самодѣятельности придаютъ большую жизненность произведеніямъ французскихъ либераловъ-монархистовъ.

упроченія гарантируемыхъ конституціями „свободъ“, — и для безопасности отъ „коммунизма“, т.-е. для частной собственности.

Самъ Вивьенъ, прежде сторонникъ централизаціи во всей ея полнотѣ, смягчилъ свои взгляды и заговорилъ языкомъ своихъ бывшихъ противниковъ. Почему? Потому что онъ убѣдился (послѣ 1851 года) въ опасности, какую централизація представляетъ для свободы. А свобода—для него высшее благо. „Свобода, говоритъ онъ, вещь настолько святая, настолько сладостная, что я бы принялъ ее изъ какихъ угодно рукъ. Я былъ бы счастливъ быть ею обязаннымъ Вашингтону; она примирила бы меня со Стюартомъ; и я бы былъ за нее признателенъ даже Кромвелю, еслибъ онъ могъ мнѣ ее дать“ [1]).

Эта всепоглощающая забота Вивьена естественно внушаетъ ему, особенно въ виду конституціи 1852 года, сомнѣнія насчетъ пользы централизаціи (не уравновѣшенной мѣстными вольностями). И онъ находитъ связь между ея преувеличеннымъ значеніемъ и доктриной соціалистовъ, т.-е. онъ хочетъ отмѣтить, что зрѣлище центральной власти, держащей въ своихъ рукахъ даже рѣшеніе послѣднихъ мѣстныхъ дѣлъ, способствовало успѣху идеи о государствѣ—регуляторѣ всѣхъ интересовъ, вершителѣ всѣхъ дѣлъ, успѣху идеи уничтоженія государственнымъ всемогуществомъ общественныхъ противорѣчій [2]). Точно такъ же Одилонъ Барро видитъ сходство въ

[1]) Vivien. Études administratives. 2-me éd., 1852, t. I. Préface, p. XV. По словамъ автора, централизація была необходима новой Франціи для борьбы съ врагами началъ 1789 года; но теперь ничто уже ей не грозитъ, ни извнѣ, ни внутри; Франція 1789 года окончательно восторжествовала. Централизація утратила смыслъ еще и потому, что до переворота 1851 года оправданіемъ ея была отвѣтственность исполнительной власти передъ парламентомъ (чѣмъ достигался своего рода selfgovernment всей Франціи). Съ отмѣной парламентаризма отпадаетъ это основаніе. См. ib. t II, p. 16—17. Вивьенъ смѣшивалъ идеальное обоснованіе централизаціи съ ея исторической и реальной подкладкой.

[2]) „Au spectacle de tous les intérêts locaux réunis en ses mains (de l'État), de son autorité substitué à celle des organes et des représentants des citoyens, on a été porté à voir en lui la régulateur universel, le maître souverain, et à lui demander de corriger la société, d'en faire disparaître

тенденціяхъ централизаціи и соціализма, и гарантію противъ послѣдняго усматриваетъ въ свободѣ; къ вопросу свободы сводитъ онъ, въ концѣ концовъ, всю проблему децентрализаціи [1]).

Итакъ, защита децентрализаціи была одновременно защитой свободы и собственности; да и вообще споръ охватилъ много смежныхъ вопросовъ. Поскольку децентрализація означала умаленіе центральной власти, послѣдняя (не разъ отождествленная съ государствомъ) нашла горячихъ защитниковъ [2]) — во имя задачъ новаго государства, во имя прогресса; воспроизведена была вся аргументація, устрашавшая воображеніе картиной федерализма, распаденія Франціи, ослабленія ея внѣшняго могущества и т. д. Конечно, и сами децентрализаторы не забывали дѣлать обычныхъ оговорокъ о всѣми признаваемомъ единствѣ политическомъ, о предоставленіи центральной власти верховнаго надзора и пр.

---

les inégalités naturelles et de constituer, par sa toute-puissance, le bien-être universel"... Ib. 13. Ср. у Родо мысль о централизаціи, какъ подготовительной школѣ „коммунизма". De la décadence etc. p. 55.

[1]) Odilon-Barrot. De la centralisation et de ses effets. 1861, p. 95—100. Конечно, подъ „свободой" разумѣетъ онъ не личную только, но и свободу союзовъ, обществъ и т. д. Для О. Барро централизація и децентрализація являются двумя различными типами, укладами культуры. Одна держится „сосредоточеннымъ дѣйствіемъ власти, поглощающей всѣ индивидуальныя силы", залогомъ процвѣтанія другой служитъ „свобода и самодѣятельность личности". Ib., 19. Въ частности, во Франціи могущественный инстинктъ равенства и ненависть къ Старому режиму въ высокой степени благопріятны централизаціи. 23.

[2]) Самый блестящій изъ нихъ — Дюпонъ-Уайтъ. Dupont-White. La Centralisation etc. 3-е изд. 1876. Доводы этого автора, также какъ и взгляды нѣкоторыхъ другихъ писателей, Реньйо (La province), Ж. Симона (La liberté politique) и др. подробно изложены и освѣщены Градовскимъ. (Соч., т. II). При всей талантливости обзора французской политической литературы, сдѣланнаго покойнымъ государствовѣдомъ, въ немъ такіе пробѣлы какъ игнорированіе трудовъ Бешара и Родо, тѣхъ именно писателей, которые особенно ратовали за права мѣстныхъ союзовъ, какъ особыхъ организмовъ, и въ гораздо меньшей степени обосновывали децентрализацію на принципѣ личной свободы (а именно въ одностороннемъ индивидуализмѣ упрекаетъ французскихъ децентрализаторовъ Градовскій). Далѣе, совершенно безъ упоминанія остались такіе сторонники децентрализаціи, какъ департаментскіе совѣты, и такое явленіе какъ „Нансійская программа".

Вопросъ о созданіи или частичномъ возстановленіи провинцій вызвалъ особенно живую полемику [1]). Мы не будемъ останавливаться на этомъ литературномъ спорѣ. Намъ достаточно знать его общую физіономію, потому что окончательную боевую формулу [2]) децентрализаціонное движеніе нашло въ такъ называемой „Нансійской программѣ", бывшей крупнымъ политическимъ событіемъ послѣднихъ лѣтъ Имперіи. Къ изученію этой программы мы и обратимся.

§ 5.

Къ серединѣ 60-ыхъ годовъ вопросъ о децентрализаціи дѣлается рѣшительно модной темой. Политическая литература и партіи, помимо собственныхъ традицій и интересовъ, поощрялись въ этомъ направленіи иниціативой самого правительства, признавшаго вопросъ злободневнымъ, хотя и понимавшаго его по своему [3]).

Департаментскіе совѣты постепенно начинаютъ отра-

---

[1]) О провинціяхъ наиболѣе основательно и спеціально писали: E. Regnault. La province. 1861; Jules Chevillard. De la division administrative de la France et de la centralisation. 1861.

[2]) Именно недостатокъ отчетливой боевой программы децентрализаціи бросался въ глаза. Изъ лагеря ея противниковъ раздавались голоса, требовавшіе скорѣйшаго восполненія этого пробѣла, хотя-бы въ интересахъ спора. См. De Boyer de Sainte-Suzanne. La vérité sur la décentralisation. Amiens, 1861. P. 8. Призывъ былъ услышанъ.

[3]) Сверхъ приведенныхъ выше сочиненій упомянемъ еще слѣдующіе монографіи и памфлеты: Charles Dollfus. Liberté et centralisation. 1859. A. Simiot. Centralisation et Démocratie. 1861. Édouard Descola. L'émancipation départementale. 1861. Décentralisation et régime répresentatif. Metz. 1863. (аноним.) F. Béchard. Du projet de décentralisation administrative annoncé par l'Empereur (письма къ редактору легитимистской „Gazette de France"). 1863. Mouline. Étude sur la centralisation etc. Dijon. 1863. Le duc d'Ayen. De la décentralisation en Angleterre (напечатано первоначально въ „Correspondant") 1864. Gabriel Dufour. De la décentralisation. 1865. Paul Cère. La décentralisation administrative. 1865. Pougnet. Hiérarchie et décentralisanion. 1866. Fnmeron d'Ardeuil. La décentralisation. 1866. Нечего и говорить, что литература эта выразила весь калейдоскопъ мнѣній и доводовъ за и противъ децентрализаціи.

жать въ своихъ ходатайствахъ движеніе въ пользу реформы [1]).

Съ общимъ подъемомъ политической требовательности въ странѣ, децентрализація оказалась знаменемъ, одинаково пріемлемымъ для всѣхъ почти оппозиціонныхъ элементовъ. Отрицательная часть ея программы содержала критику произвола и подавленія личной и общественной самодѣятельности; положительная часть обѣщала учрежденія, способныя дать этой самодѣятельности и пищу, и наиболѣе прочную гарантію. Если друзья возрожденія и расцвѣта французской провинціи являлись естественными сторонниками децентрализаціи, то ея политическая тенденція, въ данный моментъ, рѣшительно оппозиціонная, приносила ей симпатіи всѣхъ, недовольныхъ режимомъ Имперіи, наканунѣ ея неизбѣжнаго превращенія въ „либеральную".

Это объединеніе разнообразныхъ политическихъ силъ отчетливо обнаружилось въ теченіи, вызванномъ „Нансійской программой" [2]).

---

[1]) Послѣ государственнаго переворота 2-го декабря, сборники департаментскихъ ходатайствъ перестали печататься. Въ 1856 году печатаніе возобновилось, и сразу были опубликованы ходатайства за 1851—1855 гг.

Въ 1857—1858 годахъ сказывается уже недовольство „административной децентрализаціей" указа 1852 года. См. „Analyse des voeux etc." 1857; Somme, Lozère, Hérault. Совѣтъ деп. Indre-et-Loire „почтительно" напоминаетъ правительству мотивы (les considérants) пресловутаго декрета, встрѣченные восторженно въ странѣ, обманувшейся, однако, въ своихъ ожиданіяхъ. Ib. 1858. Въ эти годы ходатайства касаются преимущественно. недостаточности департаментскихъ средствъ, необходимости реформировать бюджетъ и т. под. вопросовъ, скоро нашедшихъ разрѣшеніе въ законѣ 1866-го года. Но просятъ и вообще мѣръ, которыя бы увеличили жизненность департаментовъ (1861, стр. 27; Bas-Rhin), создали бы дѣйствительную децентрализацію (1863, стр. 96; Aude, Manche) и т. д. Въ 1864 г. обратило на себя вниманіе ходатайство о децентрализаціи и объ ослабленіи опеки, выставленное генеральнымъ совѣтомъ Уазы. См. Lettre d'un provincial à propos du vote du conseil géneral de l'Oise sur la décentralisation. Dijon. 1864. Законъ 1866 года, редактированный въ духѣ заявленій большинства совѣтовъ, былъ хорошо встрѣченъ ими, также какъ письмо Наполеона III Руэру въ 1863 году.

[2]) Она изложена была въ брошюрѣ: Un projet de décentralisation. Nancy. 1865. Ср. Taxile Delord. Histoire du Second Empire. 1873 T. IV. C-te de Luçay. La décentralisation. 1895. P. 82—83.

Инициатива движенія пришла изъ провинціи. Группа частныхъ лицъ (адвокатовъ, земскихъ людей, бывшихъ депутатовъ, администраторовъ, землевладѣльцевъ) опубликовала проектъ децентрализаціи, который былъ разосланъ всѣмъ виднымъ политическимъ дѣятелямъ Франціи. Проектъ этотъ вызвалъ чрезвычайно интересный обмѣнъ мнѣній, полемику въ печати, цѣлую литературу. Выяснилось, что теперь за децентрализацію и общественное мнѣніе, и политическія обстоятельства. Къ какому практическому результату привело это движеніе умовъ, объ этомъ будетъ рѣчь ниже; теперь обратимся къ содержанію самого проекта.

Лица, частнымъ образомъ собиравшіяся въ Нанси для обсужденія волновавшихъ ихъ вопросовъ, имѣли въ виду „поддержать децентрализаціонное движеніе, поддержать его внѣ всякихъ партійныхъ соображеній, лишь въ виду департаментскихъ интересовъ и правъ свободы, совмѣстимыхъ съ охраненіемъ порядка".

Они, эти граждане, держались различныхъ взглядовъ, но всѣ они „искренніе либералы, желающіе путемъ спокойнаго осуществленія мѣстныхъ вольностей притти къ безвредному и неоспоримому обладанію политической свободой." Оставаясь каждый при своихъ политическихъ воззрѣніяхъ, они намѣтили общую программу децентрализаціи [1]).

Подъ „политическими воззрѣніями" надо здѣсь понимать династическія симпатіи, отношеніе къ правительству второй Имперіи и т. д. Авторы анонимнаго проекта не касаются этихъ вопросовъ; но что, вообще говоря, для нихъ дороже всего — политическая свобода, это не подлежитъ сомнѣнію. Они констатируютъ, что свобода, какъ политическій девизъ, въ настоящее время скомпрометирована (послѣ опыта 1848 года); децентрализація же, „болѣе счастливая, чѣмъ свобода, интегральную часть которой она составляетъ и которую она можетъ.... намъ современемъ вернуть, — соединяетъ два преимущества:

---

[1]) Ib., 8.

она носитъ имя болѣе скромное и менѣе скомпрометированное; и она не служитъ, въ данный моментъ, лозунгомъ ни одной партіи", т.-е. она не выдвигается одной какой-либо партіей, а всѣ онѣ ея требуютъ; все, что только есть интеллигентнаго въ партіяхъ, не исключая стоящей у власти, — за нее [1]).

Вѣрные завѣтамъ Бешара, Токвиля, О. Барро, нансійскіе децентрализаторы желаютъ освобожденія $^{14}/_{15}$ населенія Франціи отъ опеки парижскихъ канцелярій; они лишній разъ выдаютъ свою главную заботу — политическую свободу,— намекая на роль префектовъ во время выборовъ; и они рѣзко критикуютъ, съ этой точки зрѣнія „декреты о децентрализаціи", усилившіе вліяніе префектовъ.

Затѣмъ, они не забываютъ напомнить, что внѣ децентрализаціи не можетъ быть политическаго воспитанія народа, а оно еще не сдѣлано во Франціи.

А такъ какъ нансійцы рядомъ съ интересомъ свободы выдвигали интересъ порядка, то ясно, что и въ ихъ программѣ нашла выраженіе та консервативно-либеральная идея, которую мы отмѣтили во всемъ теченіи въ пользу децентрализаціи.

Самый планъ нансійскаго комитета такъ же соотвѣтствуетъ основнымъ принципамъ доктрины, какъ и общія его побужденія.

Планъ этотъ одинаково касается общинъ, кантоновъ и департаментовъ. Общины предполагается освободить отъ опеки префекта, предоставивъ послѣднему лишь право опротестованія незаконныхъ актовъ общинныхъ властей; проектъ оставляетъ за правительствомъ назначеніе мэ-

---

[1]) Авторы брошюры съ полнымъ основаніемъ напоминаютъ, что децентрализація всегда была по сердцу такимъ либеральнымъ роялистамъ, какъ де Серръ, Мартиньякъ, Ройе-Колларъ, позже — Беррье; безнадежная, какъ казалось, проповѣдь Токвиля, Барро, Монталамбера, Бешара, Родо и др. неожиданно получаетъ оправданіе и пріобрѣтаетъ популярность. Съ особенной радостью отмѣчается, что къ движенію пристаютъ не однѣ такъ называемыя „старыя партіи" (т.-е. дѣйствовавшія при парламентарной монархіи), но и молодая демократія, и даже правительство (послѣ письма Императора въ 1863 году). Ib., 2—3.

ровъ, ограничивая его лишь обязанностью выбирать ихъ среди членовъ муниципальнаго совѣта, т.-е. какъ это было въ системѣ муниципальнаго закона 1831 года [1]).

Но нансійцы не желали полнаго предоставленія общины самой себѣ: считаясь съ характеромъ французскихъ коммунъ, незначительностью населенія и средствъ въ большинствѣ ихъ, они желаютъ общинное самоуправленіе поставить подъ контроль самоуправленія департаментскаго и кантональнаго.

Какъ всѣ сторонники децентрализаціи, авторы проекта—за упраздненіе совѣтовъ окружныхъ и за организацію совѣтовъ въ кантонахъ. Въ кантонахъ (вмѣсто округовъ) будетъ происходить распредѣленіе налоговъ: они будутъ имѣть свои пути сообщенія; кантональнымъ же совѣтамъ будетъ принадлежать отчасти надзоръ за общинами.

Но центръ тяжести программы—въ департаментахъ [2]). Авторы ея слишкомъ хорошо знаютъ, сколько недоразумѣній и предразсудковъ вызываетъ слово „провинція“; они благоразумно удерживаютъ департаменты въ своей системѣ; но показываютъ всю необходимость пересмотра ихъ границъ, не соотвѣтствующихъ ни группировкѣ населенія, ни вообще измѣненіямъ, вызваннымъ желѣзными дорогами. Границы департаментовъ, во всякомъ случаѣ, должны быть расширены, и смежнымъ департаментамъ должно быть дано право сношеній по общимъ дѣламъ.

Затѣмъ Нансійская программа касается подробно департаментскихъ финансовъ. И, надо сказать, требованія ея отчасти совпали съ предположеніями самого правительства, какъ разъ въ это время занятаго проектомъ

[1]) Между тѣмъ какъ ст. 7 закона 7 іюля 1852 г. предоставляла правительству полную свободу при назначеніи мэровъ. Правомъ этимъ власть очень дорожила, потому не удивительна уступчивость нансійцевъ, желавшихъ лишь возвращенія къ закону 1831 г. Впрочемъ, въ другомъ мѣстѣ брошюры указывается на своеобразность порядка вещей, при которомъ предоставлено всеобщему голосованію французовъ—отъ Лилля до Марселя—выбирать императора, а община съ 300 обитателей не можетъ выбирать себѣ мэра. Стр. 20.

[2]) Ib. 52—64. Du département.

закона 1866 года; напр., требованіе объединить и упростить бюджетъ, уничтожить „общій фондъ“, облагать добавочными сантимами всѣ четыре налога. Но, конечно, нансійская программа не имѣла въ виду тѣхъ отступленій отъ этихъ новшествъ, которыя нашли мѣсто въ законѣ 1866 г. Она желала полной свободы департаментскаго совѣта въ выборѣ рессурсовъ для каждаго расхода [1]).

Право свободнаго установленія бюджета программа считаетъ основнымъ условіемъ децентрализаціи. Необходимость правительственнаго утвержденія должна быть устранена.

Конечно, нансійцы желаютъ расширенія и компетенціи совѣтовъ; но главнымъ пунктомъ ихъ программы, тѣмъ, противъ котораго они особенно ожидали возраженій, — была мысль учредить въ департаментахъ особую исполнительную коммиссію. Такой постоянной коммиссіи изъ пяти членовъ, избираемыхъ на три года совѣтомъ,— а не префекту, лицу совершенно постороннему, должно принадлежать исполненіе всего, что постановятъ совѣты. Послѣдніе оказываются связанными въ своей дѣятельности, разъ не они хозяева исполненія.

Понятное дѣло, нансійцы, чтобы подкрѣпить свою мысль, не преминули указать на примѣры иностранныхъ государствъ, особенно сосѣдней Бельгіи,—и на прецеденты провинціальной, до-революціонной Франціи [2]).

---

[1]) По вопросу объ обязательныхъ расходахъ на предметы общегосударственнаго интереса (какъ содержаніе судебныхъ зданій, казармъ и т. д.) нансійская программа слѣдуетъ воззрѣніямъ департаментскихъ совѣтовъ, которые съ большимъ единодушіемъ высказались противъ отнесенія этихъ расходовъ къ государственному бюджету, какъ несогласнаго съ идеей децентрализаціи. См. Exposé des motifs къ закону 1866 г. Ясно, что совѣты дорожили контролемъ, принадлежавшимъ имъ и по отношенію къ обязательнымъ расходамъ.

[2]) Эти ссылки охотно дѣлались Родо, Бешаромъ и другими сторонниками децентрализаціи. Зато у ихъ противниковъ всегда была возможность сослаться на неустройства, ознаменовавшія эпоху отъ 1789 г. до VIII г., эпоху коллегіальныхъ выборныхъ мѣстныхъ властей. Подробная картина этихъ неустройствъ—и, какъ умозаключеніе, апологія системы Наполеона I даны были еще въ 1857 году въ книгѣ de Girardot: Des administrations électives et collectives.

Разъ организована такая постоянная коммиссія, ей должно принадлежать завѣдываніе всѣми дѣлами департамента. Должностныя лица, занятыя въ разныхъ отрасляхъ департаментскаго хозяйства, становятся въ зависимость отъ нея, назначаются ею и т. д.

Такимъ образомъ, Нансійская программа воспроизвела поправку, предложенную Бешаромъ въ 1848 году, идею, которую съ жаромъ защищалъ Родо въ 1849—50 годахъ, усвоенную затѣмъ и другими и нашедшую отчасти себѣ мѣсто въ предложеніи Бетмона и Маньена въ 1866 году [1]).

Нечего и говорить, что выборъ президента и секретаря долженъ быть вновь предоставленъ совѣтамъ; срокъ полномочій гласныхъ долженъ быть пониженъ съ 9 на 6 лѣтъ. Оцѣнка дѣйствительности выборовъ также должна быть признана функціей самихъ совѣтовъ.

Итакъ: укрѣпить общину, еле существующую,—создать кантонъ; поставить и общину, и кантонъ подъ контроль освобожденнаго отъ опеки департамента, а округъ (arrondissement) вовсе уничтожить—вотъ вся Нансійская программа. „Префектамъ остается политика; департаментскимъ совѣтамъ, благодаря учрежденію постоянной исполнительной коммиссіи—полное и свободное завѣдываніе департаментскими интересами".

Все, что предлагаетъ проектъ, онъ предлагаетъ въ интересахъ свободы и оживленія мѣстной жизни.

Но авторы предвидятъ традиціонное возраженіе: а интересъ государства? Вѣдь децентрализація всегда каза-

---

[1]) См. выше стр. 223. Всѣ децентрализаторы считали департаментское самоуправленіе призрачнымъ безъ самостоятельнаго исполнительнаго органа; но одни, вслѣдъ за Бешаромъ, желали веденіе мѣстныхъ дѣлъ возложить на коллегію, другіе же предпочитали для этой роли единоличнаго администратора, который являлся бы мэромъ департамента. Послѣдняя идея была хорошо разработана Родо въ „De la grandeur possible de la France". 1851. (p. 59—70) и воспринята проектомъ децентрализаціи, разработанымъ нѣсколько позже Нансійскаго (въ 1866 г.) съ большой тщательностью группой дѣятелей, образовавшихъ въ Парижѣ такъ наз. конференцію имени Токвиля (la Conférence Tocqueville). См. Charles Savary. Un projet de loi sur la décentralisation. 3 éd. 1870.

лась ея противникамъ пагубной для единства государства, противъ свободы обложенія и отмѣны тѣсной опеки обыкновенно возражали съ точки зрѣнія финансовыхъ интересовъ государства и т. д.

Нансійцы съ большою смѣлостью говорятъ: можно служить странѣ; можно служить справедливому правительству; но служить государству—безсмыслица, пустое слово. Пора прекратить идолопоклонство. „Brisons l'idole; décentralisons...“ [1]).

§ 6.

Это „brisons l'idole“ имѣло большой успѣхъ. Цѣлый рядъ дѣятелей, одни имена которыхъ являлись какъ бы вывѣсками политическихъ школъ, откликнулись на призывъ лотарингскихъ либераловъ [2]).

Въ завязавшейся полемикѣ и вызванной нансійскимъ проектомъ литературѣ интересно уловить отношеніе политическихъ партій къ децентрализаціи.

Вполнѣ естественно, что въ связи съ вопросомъ объ освобожденіи мѣстныхъ союзовъ отъ правительственной опеки ставился и вообще вопросъ о свободѣ.

Обмѣнъ мнѣній по вопросу о децентрализаціи не могъ имѣть ближайшаго практическаго значенія, потому что Законодательному Корпусу не принадлежало права иниціативы, а правительственный проектъ о департамент-

---

[1]) Ib. 65—66.

[2]) Отзывы различныхъ политическихъ дѣятелей были помѣщены въ приложеніи къ третьему изданію нансійской брошюры (въ томъ же 1865 г.). Изъ числа приславшихъ сочувственные отзывы (58 именъ) упомянемъ, О. Барро, Бешара, Беррье, Бетмона, герцога Брольи и сына его Альберта Брольи (будущаго премьера 3-й республики), Карно (историка), графа Дарю (автора „Исторіи Венеціи“), Демаре (Desmarest), старѣйшины парижскихъ адвокатовъ, Дюфора, Дювержье-де-Горанна, Фаллу, Ж. Фавра, Ж. Ферри, Гарнье-Пажеса, Гизо, Лабулэ, Леонсъ-де-Лавернь, Монталамбера, Э. Пельтана, Казиміра Перье, Прево-Парадоля, Родо, Э. Реньйо, Э. Шерера, Ж. Симона, Вашро (Vacherot). Надо сознаться, краснорѣчивый подборъ именъ.

скихъ совѣтахъ былъ уже внесенъ [1]). Но агитація въ пользу децентрализаціи много прибавила къ общему либеральному движенію, охватившему Францію въ концѣ 60-хъ годовъ и вынудившему правительство къ уступкамъ.

Кромѣ того, по поводу Нансійской программы высказали свои мнѣнія представители очень разнообразныхъ политическихъ группъ, отчасти сыгравшихъ уже свою роль, отчасти призванныхъ къ этому въ будущемъ; мнѣнія эти помогаютъ уяснить отношеніе партій къ важнымъ вопросамъ, поставленнымъ Нансійской программой.

Что ее привѣтствовали такіе ветераны децентрализаціи, борцы за нее при всѣхъ режимахъ, какъ Бешаръ, Одилонъ Барро, Родо, либералы, какъ Лабулэ или Прево-Парадоль и Эліасъ Реньйо,—ясно само собой. Но, вообще, все, что считало себя либеральнымъ, примкнуло къ программѣ [2]): рядомъ съ легитимистомъ Беррье, гордостью сословія адвокатовъ, — три министра будущей 3-й республики, три Жюля: Симонъ, Фавръ, Ферри; рядомъ съ либеральными католиками Монталамберомъ и Фаллу—Гарнье-Пажесъ и Евг. Пельтанъ; рядомъ съ корифеемъ іюльской монархіи Гизо—догматикъ радикализма Вашро и т. д.

Въ письмахъ, которыми всѣ эти дѣятели заявили свои симпатіи дѣлу децентрализаціи, еще разъ повторено было все, что только можно сказать противъ порядка, поощряющаго правительственныя кандидатуры сосредоточеніемъ

---

[1]) Проектъ составлялся въ 1864 г., былъ внесенъ въ самомъ началѣ 1865 г., а обсужденіе его Зак. Корпусомъ началось лишь 17-го мая 1866 г. Какъ выше было сказано, правительство не пожелало выйти изъ тѣсныхъ рамокъ проекта; но напр. Маньенъ въ своей критикѣ ссылался именно на Нансійскую программу, а Э. Пикаръ выразилъ изумленіе по поводу чрезмѣрной сдержанности, обнаруженной сторонниками и противниками децентрализаціи при обсужденіи проекта, тогда какъ предложеніе „знаменитаго нансійскаго комитета“ вызвало столь блестящій споръ. См. Moniteur, 1866, 590 и 604.

[2]) Въ предисловіи къ 3-му изданію Нансійской брошюры авторы программы прямо заявили, что отношеніемъ къ послѣдней обозначилась демаркаціонная линія между либерализмомъ и не-либерализмомъ.

всѣхъ департаментскихъ вліяній въ рукѣ префекта [1]); противъ порядка, предоставляющаго гражданамъ выборъ депутатовъ и даже императора, но устраняющей ихъ отъ всякаго участія въ назначеніи мэра, школьнаго учителя и т. д. [2]).

Конечно, съ отдѣльными положеніями программы не соглашались; напр., мысль оставить правительству назначеніе мэровъ вызвала возраженія.

Но то, что въ сущности подразумѣвалось всей программой, необходимость лишить центральное правительство всепоглощающей, сокрушительной полноты его власти—нашло откликъ у людей различнаго склада мыслей. „Научите ихъ (т.-е. французовъ), писалъ Монталамберъ, обходиться безъ этой колоніи чиновниковъ, почти всегда чуждыхъ департаменту, въ которомъ они живутъ, людей вполнѣ порядочныхъ, но которые являются въ центрахъ департаментовъ, округовъ и кантоновъ какъ бы

---

[1]) О томъ какъ префекты пользуются своимъ положеніемъ, краснорѣчиво говорилось въ Нансійской брошюрѣ: главнымъ двигателемъ выборовъ является, читаемъ мы здѣсь, „тотъ, кто по близости отъ насъ даетъ ежедневно аудіенціи въ своемъ кабинетѣ, въ центрѣ департамента, по которому онъ каждый годъ и не безъ престижа совершаетъ поѣздку, въ качествѣ предсѣдателя воинскаго присутствія, кто занимаетъ почетное мѣсто во всѣхъ церемоніяхъ и на всѣхъ празднествахъ, на сельско-хозяйственныхъ съѣздахъ и во всѣхъ собраніяхъ, гдѣ только происходитъ раздача наградъ и премій; кто, въ дѣйствительности, назначаетъ и смѣщаетъ всѣхъ мэровъ и всѣхъ помощниковъ; кто держитъ въ своихъ рукахъ всѣхъ школьныхъ учителей; кто вертитъ по-своему всѣми полицейскими коммиссарами и командуетъ надъ всѣми сельскими стражниками; кто слѣдитъ за газетами, располагаетъ типографіями и табачными бюро; отъ кого зависитъ открытіе и закрытіе кабаковъ и кто, обладая этими и еще другими правами, относитъ каждаго изъ насъ къ пшеницѣ или плевеламъ по своему усмотрѣнію и указываетъ избирателямъ своего департамента всѣхъ кандидатовъ, которыхъ ему было бы пріятно или непріятно видѣть депутатомъ, членомъ департаментскаго или муниципальнаго совѣта..." См. стр. 13. По мнѣнію адвоката de Gaillard вообще главная трудность реформы заключается, въ характерѣ должности префектовъ. „Ici, en effet, nous rencontrons l'Etat, l'Etat bien logé, bien renté, bien content de son sort et de lui-même, l'Etat en culotte courte et habit brodé: j'ai nommé le préfet." Ib. 126.

[2]) „...En matière scolaire, rurale, municipale, financière, cet habitant reste incapable... Le droit est en raison inverse de la compétence: celui qui nomme un député ne prendra aucune part au choix du maître de ses enfants..."; A. Cochin, ib. 95—98.

представителями особой касты властителей и завоевателей, которымъ, какъ англичанамъ въ Индостанѣ, приходится думать, говорить и дѣйствовать за населеніе— неспособныхъ туземцевъ" [1]). Графъ д'Осонвиль (d'Haussonville) такъ резюмируетъ программу: „Faisons nos affaires nous mêmes". Собственно говоря, подобный взглядъ, являясь преувеличеннымъ выраженіемъ ученія о невмѣшательствѣ, соприкасается съ анархизмомъ. Но иные, не идя такъ далеко, высказывали свое враждебное отношеніе къ государству-чудовищу. И эти были не представители такъ называемыхъ „старыхъ партій", не династическіе либералы, а новые люди, предтечи Республики. Пельтанъ (Eugène Pelletan), признавая децентрализацію лозунгомъ истинной демократіи, выражаетъ опасеніе, что она будетъ поглощена все возрастающимъ „пантеизмомъ Государства". Но особенное сочувствіе призывъ „brisons l'idole!" нашелъ у Жюля Ферри. Онъ поставилъ откровенно вопросъ, разрѣшеніе котораго долго еще будетъ мучить не одну Францію, но каждую страну, которой придется сознательно намѣчать направленіе своей государственной жизни. По его мнѣнію, централизація удивительно приноровлена къ нѣкоторымъ вещамъ: „угодно вамъ быть націей наиболѣе компактной, воинственной и опасной для мира вселенной? Будьте народомъ наиболѣе централизованнымъ", т.-е. созданнымъ для повиновенія и наименѣе способнымъ къ свободѣ. „Но если вы желаете быть народомъ труда, мира и свободы, на что вамъ сильная власть? Дробите же ее, чтобы ее ослабить..." Ферри приглашаетъ всѣхъ подписаться подъ слѣдующей формулой, которую онъ вовсе не считаетъ парадоксомъ: „Франціи нужно слабое правительство" [2]).

Когда позже, въ 80-ыхъ годахъ, Жюлю Ферри,

---

[1]) Монталамберъ напоминаетъ съ гордостью, что либеральные католики давно уже борются съ централизаціей; что еще въ 1848 — 1851 гг. усилія ихъ разбивались о предразсудки: не послушались благоразумныхъ совѣтовъ Родо и другихъ; но съ тѣхъ поръ идеи децентрализаціи сдѣлали успѣхъ, несмотря на ихъ извращеніе извѣстными декретами. Ib. 168—171.

[2]) Ib. 114. По мнѣнію Ферри, община a priori такъ же правоспособна въ вопросахъ общиннаго интереса, какъ государство—въ своей сферѣ. Ре-

какъ главѣ республиканскаго кабинета, пришлось имѣть дѣло съ Индокитайскими предпріятіями и реформой начальнаго образованія, онъ, конечно, могъ убѣдиться, что „сильное" правительство необходимо и въ демократіи; но въ 1865 году „сильная власть" означала: Мексиканскую экспедицію, стѣсненія печати и пр. [1]).

Другіе, не угрожая въ такой мѣрѣ центральной власти, охотно бы ограничили предметы ея вѣдомства; въ частности, Бетмонъ находитъ, что мѣстнымъ союзамъ слѣдовало бы получать основную массу налога, государству же—добавочные сантимы, а не наоборотъ, какъ это въ дѣйствительности [2]).

Лишнее было бы дѣлать сводку всего, что было высказано по поводу Нансійской программы. Уже изъ сообщеннаго можно было видѣть, что идея децентрализаціи сдѣлала огромные успѣхи не только сравнительно съ тѣмъ временемъ, когда считали опаснымъ для единства государства пониженіе избирательнаго ценза, и рѣчь Бешара о необходимости ослабленія опеки прозвучала парадоксомъ, не только сравнительно съ 1848 годомъ, когда началъ децентрализаціи не удалось внести въ конституцію—но сравнительно съ пятидесятыми годами, эпохой „децентрализаціи въ пользу префектовъ". Правительство, такъ часто и такъ авторитетно заявлявшее о необходимости смягчить централизацію, само, въ сущности, толкало общество въ сторону начала противоположнаго.

волюція, различая муниципальныя функціи собственныя и возложенныя, подчиняла первыя надзору государства, а никакъ не опекѣ. Должность префектовъ такъ несимпатична Ферри, что, не удовлетворяясь ея ослабленіемъ, онъ желалъ бы уничтожить самое названіе этого учрежденія, унаслѣдованное отъ Цезарей временъ упадка.

[1]) Г. Гойо (Georges Goyau) въ интересныхъ статьяхъ: Patriotisme et Humanitarisme (Revue des deux Mondes, 1900) хорошо прослѣдилъ вліяніе, оказанное участіемъ въ практической политикѣ на взгляды Ж. Ферри, Гамбетты и др.

[2]) А Леонсъ-де-Лавернь счелъ бы цѣлесообразной передачу государствомъ въ провинціи большей части заботъ о народномъ образованіи, о земледѣліи, торговлѣ, общественныхъ сооруженіяхъ, вмѣстѣ съ соотвѣтствующими рессурсами. Такимъ образомъ мѣстные совѣты получали бы изъ государственнаго бюджета не менѣе ста милліоновъ франковъ ежегодно.

Одилонъ Барро съ удовлетвореніемъ отмѣчалъ успѣхи. сдѣланные идеей децентрализаціи. По поводу нея не слышно уже самоувѣренныхъ утвержденій, что она пагубна для „великаго и драгоцѣннаго національнаго единства;“ не раздается воплей о „федерализмѣ“. Четыре революціи за одно поколѣніе внушили нѣкоторый скептицизмъ по отношенію къ централизаціи.

Тотъ же О. Барро свидѣтельствовалъ въ письмѣ авторамъ Нансійской программы, что, какъ онъ убѣдился изъ своего долгаго опыта, противниками децентрализаціи всегда являлись или сторонники наличнаго правительства—или демагоги; подъ послѣдними старый парламентаристъ подразумѣвалъ революціонеровъ съ разрушительными тенденціями, въ противоположность приверженцамъ „здоровый и либеральной демократіи“, всегда понимавшимъ необходимость прочныхъ и свободныхъ муниципальныхъ учрежденій [1]).

Полемика завязавшаяся вокругъ Нансійской программы показала, что О. Барро не ошибался; поддержанная либеральными демократами, программа эта подверглась рѣзкой критикѣ крайнихъ демократовъ и друзей правительства.

Гарнье-Пажесъ, обѣщая свою поддержку программѣ, принятой столькими легитимистами, счелъ нужнымъ сдѣлать оговорку относительно „началъ“ 1789, 1830, 1848 годовъ—которымъ онъ остается вѣренъ. Очень характерная оговорка, показывающая всю живучесть предразсудка о революціонномъ происхожденіи централизаціи!

Вашро, авторъ извѣстнаго трактата о „Демократіи“, признался, что онъ склоненъ былъ вообще преувеличивать значеніе государства; но что Вторая Имперія заставила его все болѣе цѣнить англосаксонскую систему, и теперь онъ примыкаетъ къ взгляду, что возможно

---

[1]) Это письмо (Lettre aux auteurs du Projet de Nancy) напечатано и въ приложеніи къ переизданной въ 1870 году книгѣ Барро „О децентрализаціи“.

бо́льшая децентрализація является необходимымъ условіемъ свободы. Такъ что, заключалъ онъ, „оставаясь радикаломъ, я сталъ очень либераленъ“ [1]).

Нѣтъ сомнѣнія, что общность взглядовъ на децентрализацію, объединившая такіе различные политическіе элементы и основанная на приверженности ихъ къ политической свободѣ, не исключала различнаго толкованія послѣдней; общимъ было не ея пониманіе, а ея врагъ или недругъ: императорское правительство.

Конечно, ни авторы Нансійской программы—мы это видѣли—ни одобрившіе ее дѣятели не заявили открыто о своей враждѣ къ этому правительству; наоборотъ, рѣчь шла о реформахъ, чуждыхъ будто бы всякой политикѣ, реформахъ, которыя необходимы для Франціи какъ залогъ мирнаго, не нарушаемаго революціями, развитія [2]).

Но сторонники предержащей власти имѣли свои взгляды на то, что полезно и нужно Франціи и ея все еще императорскому правительству. Они отчетливо видѣли, что „столь радикальная программа естественно должна была соблазнить всѣхъ противниковъ правительства. Поэтому, она нашла сторонниковъ во всѣхъ враждебныхъ ему рядахъ“ [3]).

---

1) Projet de Nancy. Adhésions, 187.

2) Требованіе децентрализаціи мотивируется вовсе не желаніемъ дѣлать оппозицію на мѣстахъ, а необходимостью „дать странѣ порядокъ и устойчивость, а правительству — новыя силы противъ могущихъ въ будущемъ угрожать ему революцій“. См. Robert de Nervo. Quelques mots sur le projet de Nancy, 59. (Предисловіе къ новому изданію въ 1866 г. книги Баранта: „Объ общинахъ и аристократіи“). Чтобы децентрализація была принята, она не должна выходить изъ предѣловъ административныхъ вопросовъ. См. Pertuisier. De la décentralisation et de la brochure de Nancy. 1866. P. 79.

3) См. анонимную брошюру: De la décentralisation et des partis 1865, p. 8. Здѣсь хорошо выражена отрицательная по отношенію къ децентрализаціи точка зрѣнія. Ср. также Objections au projet du comité de Nancy, par un ancien préfet. 1866, гдѣ возраженіе Нансійской программѣ основано не на признаніи режима 2-ой Имперіи превосходнымъ, а на наивной вѣрѣ въ добрую волю интеллигентнаго императора. Достаточно просто сказать ему: Sire, Ваши префекты негодны, неспособны, они насилуютъ выборы и т. д. — и соотвѣтствующія мѣры будутъ приняты.

Доводовъ, которыми надо отбивать нападеніе „коалиціи“, нечего изобрѣтать. Они налицо.

Желаютъ коллегіальной администраціи вмѣсто префектовъ. Нарушаютъ начало отдѣленія дѣйствія отъ обсужденія, уничтожаютъ отвѣтственность. Забываютъ опыты Революціи. Ссылаются на Бельгію; и не хотятъ считаться съ національнымъ характеромъ французовъ. Гдѣ во Франціи добровольцы для безвозмездныхъ мѣстныхъ должностей? Примѣръ Англіи не убѣдителенъ: во Франціи нѣтъ мѣста сословнымъ вліяніямъ и т. д.

Впрочемъ—благодареніе Богу—дѣло децентрализаціи въ надежныхъ рукахъ: императоръ съумѣетъ осуществить ее безъ преувеличеній [1]).

Оффиціозная мысль отнеслась отрицательно къ нансійской программѣ децентрализаціи, потому что въ сторонникахъ ея она правильно увидѣла враговъ системы Наполеона III. А въ 1865 году, главное въ чемъ упрекали эту систему—это въ недостаткѣ либерализма. Нансійская программа выдвигала на первый планъ свободу—того было достаточно, чтобы навлечь на нее подозрѣнія сторонниковъ правительства [2]).

Но, предлагая децентрализацію, Нансійская программа и всѣ, ее раздѣлявшіе, думали дать Франціи оплотъ, который служилъ бы ей одновременно противъ деспотизма и противъ дальнѣйшихъ революцій. Поэтому, Нансійская программа навлекла на себя подозрѣнія и тѣхъ, кто желалъ дальнѣйшихъ революцій.

Стр. 12, 155. Авторъ — за деконцентрацію и за назначеніе дѣльныхъ префектовъ.

[1]) Лишнее говорить, что доводы эти стары, какъ самый споръ. Но то, что „оффиціозно“ сегодня, можетъ перестать быть таковымъ завтра. Въ этомъ отношеніи „оффиціозамъ“ 2-ой Имперіи приходилось часто дѣлать скачки, какъ напр. отъ „децентрализаціи“ 1852 г. къ дальнѣйшимъ ея формуламъ—1863 и 1870 г.

[2]) Что касается до опасности, якобы грозящей отъ децентрализаціи національному единству, то на этомъ основаніи высказалась категорически противъ Нансійской программы, вмѣстѣ съ сторонниками правительства, и часть демократической прессы. См. Taxile Delord. Histoire du second Empire. 1873. T. IV, p. 3.

Въ любопытной брошюрѣ Лаббе (J. Labbé) сгруппированы доводы „революціонныхъ демократовъ“ вызванные проектомъ, который ставитъ своей задачей „принять мѣры предосторожности противъ революціонеровъ“ [1]).

Въ 1865 году крайніе республиканцы были настолько обособленной и радикальной группой, такъ далекой отъ главныхъ партій, что они не могли бы найти даже почвы для взаимнаго пониманія [2]).

Въ политической литературѣ, въ дебатахъ и т. д. сторонники децентрализаціи очень часто ссылались (какъ поступили бы въ каждой странѣ) на благопріятные имъ заявленія, исходившія отъ лицъ, извѣстныхъ своимъ вліяніемъ на правительство. Такъ, одно время часто повторяли и комментировали слова о преувеличеніяхъ централизаціи во Франціи, сказанныя герцогомъ Морни въ засѣданіи совѣта департамента Puy-de-Dôme (въ Оверни); подобное же заявленіе принца Наполеона въ Лиможѣ и т. д. Достаточно уже этого, чтобы непримиримые, неспособные на компромиссы демократы видѣли въ либерализмѣ децентрализаторовъ сплошную мистификацію! Легко себѣ представить, какое впечатлѣніе могло произвести на революціонныхъ демократовъ видное мѣсто, занятое въ рядахъ децентрализаторовъ католиками-монархистами, какъ Бешаръ, Беррье, Кошенъ, Фаллу, Монталамберъ, Лабули, Ларси, Родо и др.!

Что нашлись демократы, примкнувшіе къ движенію,— это объясняется ихъ иллюзіей. Они соблазнились „свободой“, которая послѣ 1851 года особенно является предметомъ стремленій [3]). Но, недостаточно защищать свободу, чтобы быть другомъ Революціи.

---

[1]) J. Labbé. Le manifeste de Nancy et la démocratie. 1865. 7.

[2]) Да и вообще республиканцы еще въ началѣ 60-хъ годовъ находились въ стадіи „идеолого-конспиративной“. См. интересныя замѣчанія у J. J. Weiss. Combat constitutionnel (1868—1886). 1893, p. 309 и G. Weill. Histoire du parti républicain en France. 1900.

[3]) Главный же контингентъ сторонниковъ децентрализаціи состоитъ изъ клерикаловъ-легитимистовъ (поощряемыхъ Шамборомъ изъ его резиденціи—Фрошдорфа) и сторонниковъ младшей линіи (Орлеановъ). Labbé, ib. 17—19. См. тамъ же обзоръ органовъ печати, поддержавшихъ или отверг-

По мнѣнію революціонныхъ демократовъ, нансійская программа есть замаскированный отвѣтъ департаментской олигархіи на ростъ демократическаго движенія.

Поэтому—non possumus. На явно контръ-революціонный проектъ слѣдуетъ отвѣтъ (словами В. Гюго): „вы куете цѣпь и говорите: вотъ свобода“.

„Поэтому, мы не желаемъ вашихъ департаментскихъ совѣтовъ—власти законодательной, ни вашихъ постоянныхъ коммиссій—власти исполнительной, въ которыхъ господствовалъ бы троякій феодализмъ: земельный, церковный и промышленный, заинтересованный въ томъ, чтобы держать народъ въ невѣжествѣ и въ бѣдности“ [1]).

Авторъ не говоритъ, какъ этотъ „феодализмъ“ возможенъ при всеобщемъ избирательномъ правѣ. Ему важно доказать, что „свобода“ децентрализаторовъ есть такое же рабство, какъ „свобода преподаванія“, „свобода завѣщанія“, „свободная конкуренція“. Нынѣ подъ предлогомъ свободы желаютъ отдать Францію въ угнетеніе епископамъ, помѣщикамъ и фабрикантамъ—и сдѣлать на всегда невозможной экономическую эмансипацію.

Таково мнѣніе демократовъ соціалистическаго оттѣнка. Что доктрина французскихъ децентрализаторовъ была враждебна соціализму, это не подлежитъ сомнѣнію; но что предлагавшаяся система означала всяческое порабощеніе—это было очевиднымъ преувеличеніемъ. Конечно, нельзя требовать, чтобы либеральные католики поддерживали въ департаментскомъ собраніи интересы соціалистовъ или наоборотъ; нельзя ожидать этого въ мѣстныхъ совѣтахъ, какъ и въ парламентѣ; но децентрализація

нувшихъ программу. Замѣтимъ, кстати, что претендентъ на престолъ Франціи особенно выдвигалъ свою приверженность началу децентрализаціи; по словамъ графа Шамбора, безъ нея невозможно „утвердить на прочныхъ основахъ представительное правленіе, предметъ справедливыхъ чаяній націи“; неудачи же 1814—30 годовъ объясняются тѣмъ, что сохранили строй имѣвшій въ виду исключительно удобства администраціи. См. Opinion de M. le comte de Chambord sur la décentralisation administrative, въ приложеніи къ Paul Cère. La décentralisation administrative. 115—119.

[1]) Ib. 30.

открываетъ новыя поприща для взаимодѣйствія общественныхъ и политическихъ силъ; она обогощаетъ путь общественнаго развитія новыми развѣтвленіями, новыми шансами, новыми попытками.

Приведенная критика не имѣла доказательной силы de lege ferenda, потому что она не разсматривала спеціальныхъ основъ французскаго административнаго права и ихъ совмѣстимости съ самодѣятельностью общинъ и департаментовъ; но она имѣетъ чрезвычайно важное значеніе въ томъ смыслѣ, что показываетъ, почему крайніе элементы не поддерживали децентрализаціи, почему она никогда не была дѣйствительно популярна. „Timeo Danaos et dona ferentes“ было вполнѣ примѣнимо къ защитѣ мѣстной свободы консервативными группами, съ точки зрѣнія крайнихъ лѣвыхъ партій [1]).

Въ только что разобранномъ воззрѣніи децентрализація отвергалась и во имя единства, такъ какъ она умаляетъ „коллективную“ власть народа. Въ этомъ отношеніи аргументація соціалистовъ („демагоговъ“, по терминологіи О. Барро) совпадаетъ съ оффиціознымъ взглядомъ, также остерегающимъ противъ посягательствъ на единство.

Но были умы, которые вовсе не считали необходимымъ сохраненіе этого единства, и не раздѣляли вѣчной оговорки децентрализаторовъ о томъ, что централизація политическая—внѣ всякаго спора; напротивъ, необходимость ея можно было оспаривать. и не трудно было подыскать доводы и примѣры въ пользу того, что именно федерація, это вѣчное пугало французскихъ политическихъ партій, есть система демократическая по преимуществу, т.-е. гарантирующая наибольшую свободу, наибольшую независимость составныхъ частей и оставляющая наименѣе мѣста произволу, давленію, опекѣ.

---

[1]) Robert de Nervo какъ бы открывалъ карты сторонниковъ децентрализаціи, говоря, что программа ихъ при Іюльской монархіи заключалась въ образованіи большой консервативной партіи, въ предоставленіи ей рѣшительнаго вліянія въ департаментахъ, въ расширеніи для этого компетенціи мѣстныхъ совѣтовъ. Ib. 58.

Дѣйствительно, федеративная программа была также противопоставлена нансійскому проекту, причемъ вопросъ даже и не осложнялся элементомъ соціальнымъ [1]).

§ 7.

Нансійская программа и вызванный ею обмѣнъ мнѣній относятся къ ряду признаковъ, все громче говорившихъ о недовольствѣ слоевъ, пассивностью, если не преданностью которыхъ держалась Вторая имперія.

Какъ извѣстно, правительство послѣдней дѣлало одну за другой уступки общественному мнѣнію. Уже въ началѣ 1867 года была возвѣщена „Либеральная имперія". Законодательному Корпусу было предоставлено право интерпеляціи. Но пока либерализмъ Наполеона III былъ скорѣе обѣщаніемъ, чѣмъ исполненіемъ. Рѣшительное значеніе имѣли выборы 1869 года, когда несмотря на самое энергическое, самое отчаянное воздѣйствіе префектовъ на избирателей, оппозиціи удалось занять третью часть всѣхъ мѣстъ въ Законодательномъ Корпусѣ [2]).

---

[1]) Louis Joly. La Fédération, seule forme de la décentralisation dans les démocraties. Réponse au projet de Nancy. 1866. Авторъ этого памфлета критикуетъ общепринятую формулу: политическая централизація—административная децентрализація; по его мнѣнію, чтобы быть самостоятельной, мѣстная власть должна быть обставлена политическими гарантіями. Поэтому децентрализація политическая, федерація, есть единственно цѣлесообразная форма республики (Штаты, Швейцарія). Впрочемъ, какъ не въ централизаціи причина всѣхъ людскихъ золъ, точно такъ же излишне видѣть въ децентрализаціи какую-то панацею. Нѣсколько позже, другой авторъ, вдохновившись идеей Прудона объ „уничтоженіи власти путемъ ея распредѣленія", выдвигаетъ федерализмъ, какъ единственный организаціонный принципъ Революціи. См. Ernest Desmaret. Les Etats provinciaux. 1868. Стр. 127 и 164. Авторъ, какъ многіе изъ его современниковъ, мечталъ (между Садовой и Седаномъ) о „Соединенныхъ Штатахъ Европы"; практическія же его требованія сводились къ организаціи провинціальныхъ сеймовъ и къ расширенію вѣдомства генеральныхъ совѣтовъ.

[2]) Cucheval-Clarigny. Histoire de la constitution de 1852. Son développement et sa transformation. 1869. Стр. 250—4. Въ избирательной агитаціи 1869 г. всѣ оппозиціонныя группы сошлись на формулѣ „управленія страны самой страной" (le gouvernement du pays par le pays). Въ обновленномъ Законод. Корпусѣ не замедлила послѣдовать поддержанная

Наконецъ, 12 іюля 1869 г. сообщено было посланіе императора, въ которомъ намекалось на министерскую отвѣтственность; и тогда же послѣдовала, впервые послѣ 1852 года, коллективная отставка министровъ.

Въ томъ же году Законодательный Корпусъ получилъ право иниціативы и поправокъ; предоставленъ былъ ему, наконецъ, выборъ своего президента и т. д. Но проводившій эти реформы сенатусъ-консультъ 1869 г. былъ лишь прологомъ къ полному и окончательному отреченію отъ началъ 1852 года. Новымъ актомъ (20 апрѣля 1870 года) торжественно признавались и гарантировались „принципы 1789 года" (ст. 1); императоръ становился конституціоннымъ монархомъ, правившимъ вмѣстѣ съ министрами, Сенатомъ и Законодательнымъ Корпусомъ (ст. 10), министры должны были отвѣчать передъ Палатами (ст. 19) [1].

Затѣмъ, 8-го мая 1870 года всѣ французы были приглашены сказать свое да или нѣтъ. Въ плебисцитѣ 8-го мая новая конституція получила 7.267.322 голоса противъ 1.540.382.

По мѣрѣ того, какъ система личнаго правленія уступала мѣсто системѣ конституціонной, мысль о децентрализаціи какъ о цѣлесообразной, но политически нейтральной организаціи мѣстныхъ вольностей, мысль бывшая и въ 1865 году скорѣе уловкой, чѣмъ убѣжденіемъ, отпадала. Не надо было болѣе доказывать „благонадежности" децентрализаціи.

Впервые страна получила конституцію безъ государственнаго переворота. Открывались, наконецъ, пути реформъ, а вмѣстѣ съ ними возможность осуществить планъ децентрализаціи, сдѣлать то, что не удалось въ 1848 и въ 1851 годахъ. Не считалась ли децентрализація средствомъ, способнымъ все спасти, все обосновать, все привести въ порядокъ?

либералами лѣваго центра интерпелляція о необходимости установить отвѣтственность министровъ и предоставить Законод. Корпусу регламентацію своихъ занятій.

[1]) Sénatus-consulte fixant la constitution de l'Empire voté par le Sénat.

Люди, твердившіе, что никакая конституція, никакая свобода немыслимы во Франціи безъ широкаго мѣстнаго самоуправленія, которое давало бы гражданамъ привычку къ дѣламъ и къ отвѣтственности, и, въ то же время, удерживало бы центральную власть въ границахъ, переходя которыя, она давитъ, стѣсняетъ личную и общественную инициативу;—эти люди держались своихъ взглядовъ и въ 1870 году.

Въ кругу политическихъ идей конца Имперіи — идея децентрализаціи постепенно выдвинулась на первый планъ.

Правительство подновлявшейся Франціи не преминуло взять на себя починъ въ осуществленіи мысли, занявшей такое прочное мѣсто въ общественномъ мнѣніи страны [1]).

Подобно тому какъ Имперія первой фазы, диктатура, опиравшаяся на армію, администрацію и народныя массы, имѣла свою, отвѣчавшую ея духу, формулу децентрализаціи; подобно тому, какъ въ переходную пору, стараясь быть на высотѣ дѣлового прогресса и требованій времени, она, во многихъ отношеніяхъ, сдѣлала эту формулу шире и содержательнѣе, такъ теперь „Либеральная имперія" открыто примыкаетъ къ тому пониманію децентрализаціи, какое было установлено въ оппозиціонной литературѣ.

Какъ докладывалъ императору министръ внутреннихъ дѣлъ въ февралѣ 1870 года, „невозможно, не впадая въ явное противорѣчіе, одновременно предоставлять гражданамъ широкое и дѣйствительное участіе въ управленіи

---

[1]) Повидимому, сбывалось предсказаніе Эд. Лабулэ, писавшаго въ 1863 г: „нынче сторонникамъ централизаціи приходится защищаться отъ безпрестанныхъ натисковъ... можно предвидѣть, что въ скоромъ времени придется уступить общественному мнѣнію; нельзя держать долго въ опекѣ народъ, чувствующій себя совершеннолѣтнимъ и желающій пользоваться своими правами". См. E. Laboulay. L'Etat et ses limites. 1863. P. 79. Его же Le parti libéral, 117. Лабулэ съ авторитетомъ выражалъ общія идеи либеральной партіи. Болѣе подробное и конкретное изложеніе началъ необходимой децентрализаціи, сверхъ памфлетовъ, сдѣлано въ книгахъ какъ Ernest Fournier. Les réformes nécessaires. 1869. De Broglie. Vues sur le gouvernement de France. 1870. Авторы эти основательно ставятъ вопросъ и о провинціяхъ.

страной и запрещать имъ завѣдываніе наиболѣе прямыми и наиболѣе близкими имъ интересами". „Сдѣлать возможно большее количество гражданъ причастными къ веденію общихъ дѣлъ и къ отвѣтственности, сохраняя при этомъ за центральной властью достаточно силы, чтобы обезпечить безопасность государства во-внѣ и внутри; усилить автономію общинъ и департаментовъ"; пересмотрѣть законодательство объ округахъ и кантонахъ; расширить вообще компетенцію мѣстныхъ совѣтовъ—вотъ новая программа правительства, показывающая всю разницу между 1852 и 1870 годомъ [1]).

Для выполненія программы созвана была особая внѣпарламентская коммиссія, въ составъ которой пригласили, рядомъ съ министрами, публицистовъ, практическихъ дѣятелей и теоретиковъ вопроса. Президентомъ коммиссіи назначенъ былъ ветеранъ парламентскихъ бурь, испытанный сторонникъ самоуправленія, Одилонъ Барро; среди членовъ традиціи административнаго права имѣли такого представителя, какъ Ококъ; Булатинье, защитнику централизаціи въ 1848 г., пришлось встрѣтиться съ Родо; Дюпонъ-Уайту съ Леплэ [2]); Гарнье, редакторъ газеты „Децентрализація", Прево-Парадоль, авторъ извѣстной книги „Новая Франція", Леонсъ де-Лавернь, изслѣдователь про-

---

[1]) Bulletin officiel etc. 1870, № 3. Institution d'une commission chargée d'étudier les questions de décentralisation administrative. Rapport à S. M. l'Empereur. Необходимая связь между конституціонной реформой и децентрализаціей, отмѣченная правительствомъ, была лишній разъ подчеркнута и въ литературѣ. См. напр. изъ сочиненій, написанныхъ по поводу созыва коммиссіи, Romain Lançon. Le Régime parlementaire et la centralisation. 1870. Здѣсь ставится дилемма: или парламентарная монархія съ децентрализаціей — или же монархія чисто представительная съ централизаціей. Стр 34. Дѣйствительно, сколько труда было затрачено, чтобы доказать всю несообразность централизаціи въ парламентарномъ государствѣ. Въ 1870 г. естественно было напомнить, что разъ префектъ — единственная мѣстная власть, то всякое расширеніе функцій государства (а онѣ все растутъ) неизбѣжно влечетъ за собой увеличеніе власти префектовъ. См. подробности объ этомъ у генерала Favé, La décentralisation. 1870.

[2]) Какъ ни своеобразенъ авторъ „Соціальной реформы", его можно отнести къ лагерю децентрализаціи, какъ и всю „школу" Леплэ.

винціальныхъ собраній предреволюціонной Франціи, Ваддингтонъ, будущій докладчикъ закона о департаментахъ 1871 года, призваны были въ эту коммиссію рядомъ съ мэрами и членами генеральныхъ совѣтовъ [1]).

И, однако, всѣ эти планы и приготовленія рухнули, какъ рухнула сама Имперія, и почему? не подъ ударами революціонеровъ, оппозиціи, не отъ политической бури,— а потому что не умѣла „сосредоточить въ данный моментъ и въ данномъ мѣстѣ большее количество людей, боевыхъ средствъ и т. д., чѣмъ всякое другое государство Европы".

То, за что централизацію прославляли, ради чего боялись ее расшатывать—ея значеніе для энергіи натиска и обороны—не оправдало ожиданій.

Но то, чего децентрализаторы всегда боялись — возможность, съ помощью механизма централизаціи, отослать одинъ режимъ въ область исторіи и замѣнить его другимъ — осуществилось, вполнѣ подтвердивъ ихъ взглядъ на легкость „эскамотировать" тронъ, когда для этого достаточно овладѣть парижской ратушей. Въ данномъ случаѣ, легкость усугублялась тѣмъ, что отрицательная часть программы была выполнена, главнымъ образомъ, германскими побѣдами.

---

[1]) Занятія коммиссіи не увѣнчались практическимъ успѣхомъ, благодаря послѣдовавшей войнѣ, но трудами ея воспользовались, какъ мы увидимъ, въ 1871 году.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Департаментская хартія 1871 года.

---

§ 1. Національное Собраніе и вопросъ о децентрализаціи. — **§ 2.** Проекты Родо, Бетмона-Маньена и Савари.— **§ 3.** Докладъ Ваддингтона. — **§ 4.** Партійные взгляды и иллюзіи.—§ 5. Уступки старымъ началамъ.—§ 6. Идеалъ внѣпартійной администраціи и дѣйствительность.

§ 1.

Программа децентрализаціи, усвоенная въ самую послѣднюю минуту правительствомъ Наполеона III-го, была навязана ему извнѣ, силой политическихъ обстоятельствъ — усиленіемъ либеральной оппозиціи, разные элементы которой, какъ мы это видѣли, считали административную реформу неотложной.

Напротивъ, Національное Собраніе, вышедшее изъ выборовъ 8-го февраля 1871 года, по самому своему составу должно было считать и считало децентрализацію своей идеей. Его большинство составляли монархисты, приверженцы старшей или младшей линіи, — сторонники парламентаризма, консерваторы во всемъ, что касалось соціальныхъ отношеній.

Консервативно-монархическій характеръ Національнаго Собранія, собравшагося сначала въ Бордо 12-го февраля, наложилъ, какъ извѣстно, отпечатокъ на все политическое развитіе Франціи, въ первые годы 3-ей республики.

Республика, провозглашенная по почину парижанъ, 4-го сентября 1870 года, должна была теперь сдѣлаться „республикой безъ республиканцевъ“, и ея исполнительную власть ввѣрили старому Тьеру, ради его авторитета дѣлового человѣка. Вопросъ о формѣ правленія оставался открытымъ. Настоящая борьба изъ-за нея, борьба между демократіей и монархіей, которая нѣсколько лѣтъ спустя чуть не окончилась въ пользу послѣдней, эта борьба была бы теперь неумѣстна.

Національному Собранію пришлось начать съ тяжелой задачи — ликвидировать безславную войну съ Германіей; и, одновременно, ему пришлось вести еще болѣе безславную войну съ Парижской Коммуной.

Несчастія Франціи—ея разгромъ непріятелемъ и красное знамя, смѣло вывѣшенное въ Парижѣ, только что пережившемъ долгую осаду, не являлись ли оправданіемъ, доказательствомъ, освященіемъ тѣхъ идей, которыя принесло съ собой въ Собраніе большинство депутатовъ? Ихъ публицисты предостерегали страну отъ возможной въ Парижѣ соціальной революціи; и вотъ она была возвѣщена. Ихъ руководители оспаривали взглядъ, будто для Франціи нѣтъ спасенія внѣ централизаціи: теперь, кичившаяся ею Франція, разъ пораженная, оказалась парализованной.

Децентрализація была положительной и практической идеей, прочнымъ достояніемъ людей, сжившихся съ ней еще когда они были въ оппозиціи, а теперь получившихъ вліяніе на дѣла.

Правда, въ личности главы исполнительной власти, Тьера, они имѣли дѣло съ непримиримымъ противникомъ децентрализаціи; съ этимъ пришлось считаться, какъ мы увидимъ; но Національное Собраніе было очень высокаго мнѣнія о собственной роли въ устроеніи судебъ Франціи. Законъ 10-го августа 1871 года о генеральныхъ совѣтахъ, возникновеніе котораго намъ надо изучить, былъ всецѣло дѣтищемъ парламентской инициативы и долженъ былъ означать приложеніе на практикѣ идей, развитіе которыхъ, съ начала XIX вѣка, мы прослѣдили; идей,

окончательно созрѣвшихъ къ концу Второй Имперiи и еще больше оправданныхъ обстоятельствами ея паденiя.

Законъ этотъ свидѣтельствовалъ о недовѣрiи къ Парижу бюрократическому; именно этимъ Парижемъ провинцiя чувствовала себя всегда связанной, стреноженной. А вмѣстѣ съ подавленiемъ возстанiя Коммуны проявилось недовѣрiе провинцiи къ Парижу революцiонному; припомнимъ, какъ уже въ 1849—1851 году департаментскiе совѣты выражали свою готовность принять мѣры въ случаѣ попытки столицы произвести переворотъ [1]); въ 1871 году представители именно провинцiальной Францiи показали, что они не на шутку приверженцы государственнаго единства страны. Ихъ децентрализацiя ничего не имѣла общаго съ идеалами Коммуны.

Послѣдняя подъ единствомъ разумѣла свободное федеративное единенiе общинъ Францiи. Но Парижская Коммуна, прежде всего, желала отдѣлиться отъ французскаго государства; она желала бороться именно съ политическимъ единствомъ страны, сохраненiе котораго было всегда догматомъ французскихъ децентрализаторовъ.

Сепаратизмъ Коммуны осложнялся ея соцiальной программой. И въ томъ, и въ другомъ отношенiи Нацiональное Собранiе стояло на противоположной точкѣ зрѣнiя. Оно энергично подавило возстанiе—отвоевало у революцiонеровъ часть французской территорiи, столицу Францiи [2]).

Поэтому нѣтъ никакой непослѣдовательности въ томъ, что вопросъ о децентрализацiи былъ поставленъ въ Нацiональномъ Собранiи какъ разъ во время гражданской войны.

Собранiе не выдвинуло большихъ творческихъ умовъ; чувствуя необходимость обновленiя для Францiи, оно не умѣло намѣтить чего-нибудь оригинальнаго. Глава новаго правительства, Тьеръ, самый опытный тогда государ-

---

[1]) См. выше стр. 192, 197.

[2]) См. новѣйшее изложенiе этихъ достаточно извѣстныхъ фактовъ у G. Hanotaux. Histoire de la France contemporaine. T. I. Le Gouvernement de M. Thiers или у E. Zevort. Histoire de la troisième République. T. I.

ственный человѣкъ, ни по возрасту, ни по взглядамъ и качествамъ своимъ не былъ реформаторомъ. И Собраніе питалось старыми идеями. Въ вопросѣ о децентрализаціи оно ничего почти не прибавило къ тому, что предлагалось и обсуждалось раньше, въ 1848 году и при Второй Имперіи. Тѣ же люди, тѣ же пѣсни.

Занятія Собранія начались въ Бордо 12 февраля 1871 года, а уже 3-го марта было внесено группой лицъ, въ томъ числѣ Родо и Ваддингтономъ, предложеніе—выбрать спеціальную „коммиссію децентрализаціи“ [1]).

Собраніе не успѣло еще рѣшить этого вопроса, какъ уже цѣлый проектъ реформы департаментскаго самоуправленія былъ внесенъ тѣми самыми депутатами, Бетмономъ и Маньеномъ, которые безуспѣшно предлагали рядъ поправокъ къ закону 1866 года о генеральныхъ совѣтахъ, при его обсужденіи Законодательнымъ Корпусомъ [2]).

Починъ отдѣльныхъ лицъ и группъ нашелъ крѣпкую поддержку въ Собраніи, признавшемъ неотложность вопроса о децентрализаціи, и немедленно была образована спеціальная коммиссія для его разработки [3]). Не трудно

---

[1]) Протоколъ засѣданія 3-го марта въ Journal officiel, 26 mars 1871, Annexe № 15. Proposition tendant à la nomination d'une commission de décentralisation, presentée par M. M. le marquis de Talhouët, Raudot, Waddington... Въ мотивировкѣ указывалось на важность „скорѣйшаго приложенія идей, созрѣвшихъ во многихъ умахъ и которыя должны содѣйствовать—если ихъ осуществить съ соблюденіемъ благоразумной мѣры—возрожденію Франціи“.

Аналогичное предложеніе было внесено въ Собраніе и другой группой народныхъ представителей 29 марта. Въ предложеніи этомъ необходимость немедленной децентрализаціи выдвигалась рядомъ съ требованіемъ неприкосновенности политическаго единства Франціи. См. ib. 9-го апрѣля, Annexe n°93. Proposition concernant la décentralisation administrative et le maintien de l'integrité de l'unité politique de la nation française, présentée par M. M. Journault, Aclocque, C. Fouquet etc.

[2]) Ср. выше стр. 222—3. Journal officiel (4 апрѣля), Annexe n°82. Propositions relatives, la première, à l'organisation des conseils généraux de département, la deuxième, aux attributions des conseils généraux, présentées par M. M. Magnin et Bethmont, membres de l'Assemblée nationale.

[3]) Всѣ предложенія, касавшіяся децентрализаціи, были переданы въ эту коммиссію (изъ 30 членовъ), гдѣ интересы мѣстнаго самоуправленія

было убѣдить Собраніе въ необходимости этого шага. Докладчикъ вопроса, депутатъ-легитимистъ виконтъ де-Мо (Meaux) напомнилъ Собранію, съ какимъ единодушіемъ избиратели заявляли своимъ представителямъ о необходимости реформировать внутреннюю администрацію и создать, по крайней мѣрѣ, „противовѣсъ и барьеръ“ централизаціи [1]. Никогда, по словамъ консервативнаго депутата, страна не ощущала болѣзненнѣе, какъ ей дорого ея національное единство, чѣмъ теперь, когда единство это нарушено непріятельскимъ завоеваніемъ и оспаривается „дикимъ бунтомъ“. Съ другой стороны, факты показали съ наглядностью, что крайняя централизація пагубна для свободы, не принося вовсе пользы даже внѣшнему могуществу, какъ подтвердила война. Наконецъ, самая задача реформъ облегчается трудами (по вопросу о децентрализаціи) коммиссій, работавшихъ наканунѣ 2 декабря 1851 г. и наканунѣ паденія Имперіи; и, что особенно важно, по этому вопросу нѣтъ разногласій между партіями.

Коммиссія о децентрализаціи, выбранная Національнымъ Собраніемъ въ апрѣлѣ, состояла изъ легитимистовъ, орлеанистовъ и умѣренныхъ республиканцевъ (болѣе умѣренныхъ чѣмъ республиканцевъ). Занятія ея шли такъ быстро, что уже 14 іюня Ваддингтонъ представилъ Со-

---

отстаивались такими его сторонниками какъ Родо, Бетмонъ, Маньенъ, Ваддингтонъ; но и засѣдавшіе тамъ видные представители обѣихъ монархическихъ фракцій Собранія, какъ Ernoult, Target, le duc Decazes, Fresneau и другіе—были на сторонѣ децентрализаціи. См. рядъ протоколовъ и докладовъ, предшествовавшихъ образованію коммиссіи и списокъ ея членовъ въ Journal officiel за апрѣль 1871 г.

[1]) Ib. 757—8. Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de M. le marquis de Talhouët, et plusieurs de ses collègues. tendant à la nomination d'une c-on de d., par M. le vicomte de Meaux, membre de l'Ass. nat.

Какъ писалъ нѣсколько позже П. Леруа-Болье, по поводу успѣховъ идеи децентрализаціи, сказавшихся на выборахъ февраля 1871 года, „на этотъ разъ не политики и не писатели высокаго полета, какъ гг. Токвиль, Брольи, Лабулэ, а люди особенно практическіе и осмотрительные, сельскіе хозяева, промышленники, собственники замышляютъ насадить во Франціи selfgovernment“... P. Leroy-Beaulieu. L'administration locale en France et en Angleterre, 393—4.

бранію свой докладъ, содержавшій мотивы и проектъ закона [1]).

На недостатокъ матеріаловъ коммиссія не могла пожаловаться. Она имѣла въ своемъ распоряженіи, помимо цѣлаго ряда предложеній, данныхъ и проч., доставленныхъ не только депутатами, но и частными лицами, спеціалистами по вопросу, — три проекта, принадлежавшіе знакомымъ намъ дѣятелямъ: Маньену и Бетмону, Савари и Родо.

Далѣе, изъ Бельгіи были получены драгоцѣнные матеріалы по бельгійскому самоуправленію.

Ссылки на Бельгію дѣлались неоднократно и въ прежнихъ дебатахъ; теперь, коммиссія особенно внимательно изучаетъ законодательство страны, сознательно, съ самаго же начала своей конституціонной жизни, замѣнившей децентрализаціей режимъ VIII-года [2]). Но главнымъ базисомъ занятій были, конечно, французскіе проекты; и особенно, по признанію Ваддингтона, трудъ Савари, воспроизводившій безъ всякаго измѣненія проектъ коммиссіи 1870 года (работавшей подъ предсѣдательствомъ Одилона Барро) [3]).

Проектъ Бетмона и Маньена былъ повтореніемъ ихъ же предложенія Законодательному Корпусу въ 1866 году; а Родо оставался вѣренъ своимъ идеямъ, выраженнымъ еще при второй Республикѣ—въ парламентѣ и въ спеціальныхъ сочиненіяхъ [4]).

---

[1]) J. O. Annexe n° 334. Rapport fait au nom de la commission de décentralisation chargée d'examiner les propositions de la loi relatives à l'organisation et aux attributions des conseils généraux, presentées 1° par M. M. Magnin et Bethmont, 2° par M. Savary, 3° par M. Raudot, par M. Waddington, membre de l'Assemblée nationale.

[2]) Режимъ этотъ, дѣйствовавшій въ Бельгіи все время французскаго владычества (съ 1794 г.) былъ преобразованъ еще въ эпоху голландскаго управленія (1815—30), но общины и провинціи были организованы на демократическихъ началахъ уже послѣ провозглашенія независимости и въ духѣ конституціи 1831 года.

[3]) J. O., Annexe n° 172. Proposition de loi relative à l'organisation et aux attributions des conseils-généraux, présentée par M. Savary.

[4]) Ib. Annexe n° 183. Proposition de loi sur la décentralisation présentée par M. Raudot. Ср. выше стр. 193, 226—7.

Какъ мы видимъ, прочныя нити связывали занятія коммиссіи съ прежними попытками этого рода; традиціи школы децентрализаторовъ дошли до нея въ достойномъ видѣ. Никогда еще — ни раньше, ни позже — шансы децентрализаціи не были такъ значительны. Само Собраніе взяло на себя инициативу реформы; очень многіе изъ его членовъ входили одновременно и въ составъ департаментскихъ совѣтовъ; такъ что законъ 1871 года объ этихъ совѣтахъ былъ какъ бы собственнымъ ихъ дѣтищемъ.

§ 2.

Читатель помнитъ, что въ 1866 году не прикасались вовсе къ организаціи департаментскаго самоуправленія; не желали этого по соображеніямъ политическимъ. Но законъ 1866 года дѣлалъ шагъ чрезвычайной важности, освобождая, въ принципѣ, постановленія департаментскаго совѣта отъ необходимости предварительнаго утвержденія правительствомъ.

Въ этомъ отношеніи, ничего принципіально новаго въ 1871 году нельзя было и придумать; можно было лишь съ большей полнотой развернуть въ законѣ это начало.

До сихъ поръ, каждый этапъ въ развитіи департаментскихъ совѣтовъ означалъ признаніе чего-нибудь для нихъ существеннаго; въ 1833 году это — избирательное начало, въ 1838 — характеръ юридическаго лица, въ 1866 — автономія постановленій.

Задача, которую предстояло рѣшить въ 1871 году, такова: обладать-ли департаменту своимъ самостоятельнымъ исполнительнымъ органомъ? или, попрежнему, „пользоваться“ должностными лицами государства?

Вѣдь департаментъ, имѣя свои имущества, свой бюджетъ, свои интересы, не имѣлъ для завѣдыванія этими интересами своего персонала. Генеральный совѣтъ постановляетъ, но приводитъ въ исполненіе префектъ. Департаментъ строитъ зданія, но не имѣетъ своего архитектора, имъ приглашеннаго; проводитъ дороги, но не имѣетъ своего инженера; у него свои средства — „добавоч-

ные“ сантимы, но знаетъ онъ о нихъ лишь изъ отчета префекта, — а ближе всего къ нимъ стоятъ финансовые чиновники государства. Префектъ—хозяинъ департамента, т.-е. онъ ведетъ его хозяйство.

Но вяжется ли это съ задачами децентрализаціи?

И теорія, и практика говорили, что—нѣтъ.

Навыкъ къ дѣламъ и къ отвѣтственности, участіе въ заботахъ каждаго дня всегда выставлялись сторонниками децентрализаціи, какъ необходимое условіе ея воспитательнаго значенія. Иначе, совѣтамъ приходится играть черезчуръ пассивную роль собраній, выслушивающихъ предложенія и отчетъ префекта, одобряющихъ ихъ — иногда позволяющихъ себѣ немного критики—и все это лишь въ теченіе нѣсколькихъ дней сессіи.

Затѣмъ, вполнѣ естественна была реакція противъ системы администраціи, ставившей во главѣ всего департаментскаго управленія префектовъ,—слишкомъ еще свѣжо было впечатлѣніе ихъ политической роли—опоръ правительства на мѣстахъ.

Поэтому, въ проектахъ, обсуждать которые пришлось коммиссіи, должность префекта получаетъ совершенно иное значеніе.

Въ наиболѣе радикальномъ проектѣ Родо исчезаетъ самое названіе префекта (какъ того желалъ Монталамберъ въ 1865 г.). У Родо реформа должности мѣстнаго представителя власти связана не только съ организаціей департаментскаго самоуправленія, но и съ образованіемъ новой высшей территоріальной единицы—провинціи.

Дѣйствительно, Родо и въ 1871 г. остается вѣренъ своей любимой идеѣ о возможности и необходимости возрожденія старыхъ провинціальныхъ традицій въ условіяхъ новаго государства. Конечно, онъ дорожитъ старыми историческими названіями, значеніе которыхъ еще не утрачено. (Не „мозельцевъ“ же и не „верхнихъ или нижнихъ рейнцевъ“ оплакиваетъ теперь, по его словамъ, Франція,—а Эльзасъ и Лотарингію).

Центръ тяжести продолжаетъ оставаться въ департаментахъ, но они соединяются въ провинціи, по нѣ-

скольку въ каждой. Во главѣ провинцій стоятъ губернаторы; ихъ 24, по числу провинцій, и Родо находитъ, что министрамъ легче будетъ имѣть сношенія съ этимъ ограниченнымъ количествомъ представителей центральной власти [1]).

Въ департаментахъ создается должность особаго администратора, по выбору департаментскаго совѣта. Этотъ администраторъ былъ бы, такъ сказать, мэромъ департамента; ему принадлежало бы активное завѣдываніе департаментскими интересами, ему были бы подчинены должностныя лица департамента [2]).

Родо переносилъ, такимъ образомъ, правительственный надзоръ изъ департамента въ провинцію.

Въ обоихъ другихъ проектахъ удерживается должность префекта, ничего не говорится о провинціяхъ, но зато создаются въ департаментахъ исполнительные органы по выбору мѣстныхъ людей.

Проектъ Бетмона-Маньена отражаетъ то недовѣріе къ правительству, то стремленіе ограничить его дѣятельность и вліяніе на мѣстахъ тѣсными рамками, которое слишкомъ поддерживалось системой 2-ой Имперіи въ демократически и либерально настроенныхъ умахъ. Это ясно видно изъ мотивировки проекта. Задача послѣдняго состоитъ въ томъ, чтобы „отнять у агентовъ правительства

---

[1]) Въ каждой провинціи Родо проектировалъ рядомъ съ губернаторомъ и особый провинціальный совѣтъ, члены котораго выбирались бы совѣтами департаментскими. Родо, какъ и всѣ сторонники возрожденія французской провинціи, имѣлъ въ виду созданіе полныхъ жизни и энергіи мѣстныхъ центровъ; онъ считалъ, что остатки мѣстныхъ патріотизмовъ могутъ быть выгодно использованы для этой цѣли. Неоднократно и съ умиленіемъ отмѣчаетъ онъ въ своихъ писаніяхъ такіе отголоски неумирающаго провинціальнаго самосознанія, какъ напр. много говорящіе сердцу овернцевъ надпись на памятникѣ героя Маренго, генерала Дезэ (Desaix) въ Клермонъ-Ферранѣ: „Au général D. Auvergne reconnaissante“ или извѣстный вопль „à moi, Auvergne!“, которымъ д'Асса (chevalier d'Assas) въ 1760 г. предостерегъ свой полкъ объ угрожавшей ему засадѣ, а самъ палъ подъ штыками пруссаковъ.

[2]) „Администраторы“ были бы и исполнителями постановленій провинціальнаго совѣта по вопросамъ, имѣющимъ значеніе для всѣхъ образующихъ провинцію департаментовъ.

многочисленные предметы вѣдомства и передать ихъ департаментскимъ собраніямъ, избраннымъ всеобщимъ народнымъ голосованіемъ; то-есть вернуть народному суверенитету его права и власть". Такое демократическое обоснованіе было очень умѣстно въ республикѣ, далеко не всѣ граждане которой раздѣляли идею „республики безъ республиканцевъ".

Маньенъ и Бетмонъ безъ обиняковъ заявляютъ: мы желаемъ совершенно изъять изъ вѣдѣнія префектовъ администрацію департаментскихъ интересовъ; пусть они сохранятъ, если нужно, функціи общегосударственныя. При Второй Имперіи физіономія должности префектовъ вполнѣ соотвѣтствовала физіономіи самого правительства. Но теперь, въ виду несомнѣннаго пробужденія демократіи, желающей самоуправляться черезъ свободно избранныхъ должностныхъ лицъ, и необходимо, и не трудно рѣшиться на упраздненіе старой административной системы.

Поэтому предлагается (какъ и въ проектѣ Родо) созданіе должности администратора департамента, по выбору департаментскаго совѣта. Должность эта—платная; безвозмездность противорѣчила бы демократическому характеру реформы.

А этотъ характеръ выраженъ такъ сильно, что въ сущности не остается никакой связи между департаментами и центральнымъ правительствомъ (въ области департаментскихъ интересовъ) [1]).

Надзоръ за законностью сохраняется; но онъ переходитъ въ руки Національнаго Собранія; ему доносятъ префекты, въ случаѣ замѣченныхъ нарушеній; оно, и только оно, можетъ кассировать (спеціальнымъ закономъ) постановленія департаментскихъ совѣтовъ, признанныя незаконными; вообще же они не требуютъ утвержденія.

[1]) Государственное единство Франціи отъ этого, по мнѣнію авторовъ проекта, не пострадаетъ. Ему попрежнему будутъ служить префекты. „Децентрализація не можетъ и не желаетъ его колебать; она сознаетъ, что борьба между духомъ современности и идеями прошлаго не окончена, и что Франція должна быть въ авангардѣ политическаго и соціальнаго прогресса. Необходимо, поэтому, тщательно сохранять единство Франціи, т. е. единообразіе: законовъ, юстиціи, военныхъ установленій, налоговъ".

Проектъ этотъ шелъ дальше обычныхъ требованій децентрализаторовъ. Они не отрицали необходимости предоставленія именно органамъ центральнаго правительства высшаго надзора за законностью дѣйствій мѣстныхъ представительныхъ учрежденій.

Насколько проектъ Маньена-Бетмона проникнутъ враждой къ системѣ Второй Имперіи, настолько проектъ Савари носитъ отпечатокъ извѣстной уступчивости, духа соглашенія. Это и не удивительно, такъ какъ проектъ этотъ буквально повторялъ работу коммиссіи 1870 года, засѣдавшей, когда Имперія еще существовала, и когда поэтому со многимъ надо было еще считаться.

Для Савари главный вопросъ заключается въ слѣдующемъ: оставаться ли на почвѣ закона 18-го іюля 1866 года, т.-е. расширять ли рамки дѣятельности департаментскихъ совѣтовъ, ни въ чемъ не измѣняя ихъ организаціи? или, наоборотъ, внести какое-нибудь новое организаціонное начало, а именно, участіе представителей департамента въ активной администраціи его интересовъ?

На послѣдній вопросъ, какъ намъ извѣстно, поставленный еще при Второй Республикѣ, — тогда, въ коммиссіи 1851 года, послѣдовалъ отрицательный отвѣтъ; т.-е. коммиссія эта, раздѣляя воззрѣнія значительнаго числа департаментскихъ совѣтовъ, не признавала своевременнымъ участія послѣднихъ въ администраціи. Но она не оспаривала возможности осуществить эту идею въ будущемъ [1]).

Коммиссія 1870 года и, вслѣдъ за ней, проектъ Савари считали, что это „будущее“ наступило; ими было признано, въ принципѣ, участіе представителей мѣстнаго населенія въ департаментской администраціи. По мнѣнію Савари, если законъ 1866 года не принесъ ожидавшихся отъ него плодовъ, такъ это именно потому, что внѣ сессій департаментскихъ совѣтовъ населенію не прихо-

---

[1]) См. выше гл. V, § 4.

дится ничего и слышать о вещахъ близко его касающихся.

Необходимость должности префекта, какъ представителя государственной власти въ департаментахъ, не оспаривалась; но трудность вопроса заключалась въ выясненіи того, въ какомъ отношеніи онъ будетъ стоять къ представителямъ департаментскаго совѣта въ администраціи мѣстныхъ интересовъ. Тутъ возможны были двѣ системы: или обособить администрацію префекта (какъ представителя государственной власти въ департаментѣ) отъ администраціи чисто департаментскихъ интересовъ (т.-е. тѣхъ, которые будутъ обозначены въ законѣ какъ таковые); такого рода раздѣленіе, обособленіе двухъ по существу администрацій, до сихъ поръ слитыхъ въ администраціи префекта, іерархически подчиненной отдѣльнымъ министерствамъ и вообще центральному правительству—въ чемъ именно и заключалась централизація—такого рода раздѣленіе именно и предлагалось проектами Родо и Бетмона-Маньена. Это—одна система.

Или же представлялось возможнымъ послѣдовать примѣру иностранныхъ законодательствъ, напримѣръ, Бельгіи и Италіи, и поставить рядомъ съ префектомъ особую постоянную депутацію отъ департаментскаго совѣта — департаментскую коммиссію.

Первая изъ этихъ системъ признана была еще коммиссіей 1870 года за практически неосуществимую. Дѣйствительно, она требовала со стороны реформаторовъ огромной рѣшительности; пришлось бы порвать съ цѣлой массой издавна затверженныхъ и отвердѣлыхъ правилъ, привычекъ, идей. Отъ національнаго собранія, по составу его, также трудно было ожидать мѣръ революціонныхъ.

Напротивъ, вторую систему—участія коммиссіи въ завѣдываніи департаментскими интересами можно было испытать; проектъ Савари и остановился на ней; но, отдавая большую дань традиціоннымъ догмамъ французской администраціи, онъ для обозначенія роли коммиссіи въ отно-

шеніи къ префекту вдохновляется, въ сущности, все той же пресловутой формулой Редерера: „délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul“, примѣненной нѣкогда въ разграниченіи ролей префекта и департаментскаго совѣта.

Такимъ образомъ (въ дѣлахъ чисто департаментской администраціи) акты исполненія въ собственномъ смыслѣ слова и связанная съ ними отвѣтственность должны попрежнему остаться за префектомъ; а „контроль, надзоръ, обсужденіе“ должны были отойти къ департаментской коммиссіи.

Но далѣе, въ виду такого строгаго (по мнѣнію Савари) разграниченія ролей, префектъ не можетъ уже (какъ, напримѣръ, бельгійскій губернаторъ провинціи и какъ того желали иные) предсѣдательствовать въ земской депутаціи.

Проектъ, между прочимъ, предоставляетъ департаментскому совѣту замѣщеніе всѣхъ должностей, оплачиваемыхъ изъ департаментскихъ средствъ; генеральному же совѣту принадлежитъ общее завѣдываніе всѣми департаментскими интересами; власть рѣшенія по текущимъ дѣламъ должна перейти въ руки департаментской коммиссіи; но за префектомъ остается исполненіе въ тѣсномъ смыслѣ слова—и отвѣтственность.

Такимъ образомъ, проектъ Савари, при всѣхъ новшествахъ, предлагалъ наименѣе радикальное рѣшеніе вопроса: сохраненіе исполнительныхъ функцій въ дѣлахъ департамента за централизованнымъ механизмомъ государственной администраціи.

§ 3.

Какъ признался самъ докладчикъ коммиссіи, Ваддингтонъ, она съ особенной пользой для себя изучила проектъ Савари; иначе говоря, она взяла себѣ за руководство труды коммиссіи 1870 года. Точка зрѣнія проекта Маньєна-Бетмона, заключавшаяся въ глубокомъ и даже враждебномъ недовѣріи къ органамъ центральной власти,

не могла найти приверженцевъ въ составѣ коммиссіи 1871 года, гдѣ преобладали люди умѣренныхъ воззрѣній. Центральная власть перешла въ другія руки — въ ихъ руки, въ концѣ концовъ. Попытка организовать мѣстное самоуправленіе совершенно внѣ и помимо общаго административнаго строя Франціи не могла быть одобрена въ странѣ, теперь особенно нуждавшейся въ единодушіи общества и правительства.

Коммиссія децентрализаціи не измѣнила своему названію: она дѣйствительно вдохновилась идеей децентрализаціи; но она боялась взять на свою отвѣтственность слишкомъ радикальную ломку.

Первымъ дѣломъ, она отклонила предложеніе Родо о созданіи 24-хъ большихъ провинцій; отклонила, потому что не видѣла въ общественномъ мнѣніи никакой опоры для подобной новизны. Въ этихъ провинціяхъ или усмотрѣли бы отголосокъ стараго порядка, реакцію, или же сочли бы ихъ совершенно излишнимъ осложненіемъ.

Интересы, общіе нѣсколькимъ смежнымъ департаментамъ, могутъ найти, по мнѣнію коммиссіи, удовлетвореніе и другимъ путемъ—можно разрѣшить имъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, соединяться для удовлетворенія соединенными силами данному общему интересу.

Относительно департаментовъ коммиссія принимаетъ постановку вопроса проекта Савари, т.-е. и для нея суть дѣла заключается въ выборѣ между двумя системами: системой закона 1866 года и предоставленіемъ департаментскому совѣту доли участія въ администраціи департаментскихъ интересовъ.

Къ закону 1866 года коммиссія относится болѣе снисходительно, чѣмъ проекты, бывшіе на ея разсмотрѣніи. Она знаетъ, что именно этимъ закономъ создана независимость цѣлаго ряда департаментскихъ постановленій; но, конечно, непосредственнаго вліянія на текущую администрацію генеральный совѣтъ и по этому закону не имѣлъ. О дѣйствіяхъ префекта между сессіями онъ не имѣлъ никакихъ свѣдѣній.

Такая удаленность департаментскаго совѣта отъ те-

кущихъ дѣлъ — аномалія, и не можетъ быть удержана, особенно послѣ закона 15 апрѣля 1871 года, вернувшаго большей части французскихъ общинъ выборъ администратора-мэра. Департаменты также должны быть удовлетворены въ этомъ отношеніи.

Наличная система не нашла среди членовъ коммиссіи ни одного защитника. Для всѣхъ была ясна необходимость выдѣлить изъ компетенціи префекта все, что не имѣетъ отношенія къ главнымъ отраслямъ управленія [1]).

Но какъ реформировать?

Система распредѣленія, размежеванія функцій мѣстнаго управленія между префектомъ, представителемъ центральной власти и департаментскимъ „администраторомъ", по выбору совѣта, не имѣла сторонниковъ въ коммиссіи; во-первыхъ, вслѣдствіе трудности разграниченія двухъ сферъ, во-вторыхъ, вслѣдствіе того, что ею ограничивается число лицъ, вершающихъ дѣла, и, поэтому, не достигается существенная задача децентрализаціи — создать для населенія практическую школу свободы и самоуправленія.

Вслѣдъ за проектомъ 1870 года подавляющимъ большинствомъ была принята идея созданія въ каждомъ департаментѣ особой департаментской коммиссіи.

Конечно, при выясненіи роли послѣдней, пришлось имѣть дѣло съ тѣми же трудностями, какъ и въ 1870 году. Коммиссія децентрализаціи не могла и не желала отрицать успѣшности коллегіальной мѣстной администраціи въ Бельгіи; но она вынуждена была считаться съ фактомъ, что во Франціи эта система рѣшительно не пользуется популярностью, и что въ этой странѣ пресловутая формула Редера слыветъ за непреложную истину. Коммиссія, ни на минуту не забывая роли префектовъ Наполеона III, какъ опоръ правительства, видѣла въ этомъ извращеніе, злоупотребленіе, самый же институтъ префектовъ вовсе ужъ не казался ей такимъ негоднымъ.

---

[1]) „...Votre commission a recherché les moyens d'enlever au représentant du pouvoir central les attributions qui ne touchent pas aux grands services publics, sans cependant compromettre la bonne et la prompte expédition des affaires locales"... J. O., ib., p. 1685.

Разъ окончательно упразднили систему правительственныхъ кандидатуръ, и дѣятельность префектовъ будетъ поставлена закономъ въ отчетливыя границы, то является возможность оставить, въ общихъ чертахъ неизмѣненнымъ основное, традиціонное начало французскаго административнаго права—единство исполненія.

Но если „исполнять" будетъ префектура, спрашивается, что же будетъ дѣлать департаментская коммиссія?

Чтобы выяснить это, необходимо указать слѣдующее: какъ видно изъ доклада Ваддингтона, департаментской коммиссіи не предназначался какой-нибудь самостоятельный кругъ дѣлъ; нѣтъ, роль ея заключалось скорѣе въ томъ, чтобы дать больше дѣйствительности и силы власти департаментскаго совѣта.

Въ принципѣ власть эта была уже признана закономъ; вѣдь, особенно послѣ 1866 года, департаментскій совѣтъ постановлялъ; префектъ исполнялъ. Но соотношеніе этихъ двухъ величинъ легко могло напоминать соотношеніе хозяина имѣнія, разъ въ годъ просматривающаго отчеты и дѣловыя книги, и управляющаго, въ чьихъ рукахъ на самомъ дѣлѣ все.

Съ закрытіемъ сессій, дѣятельность генеральнаго совѣта пріостанавливается; и вотъ, чтобы „продолжить эту дѣятельность" въ промежуткахъ между сессіями, чтобы не оставить исполненіе того, что было постановлено департаментскимъ совѣтомъ, безъ руководства и надзора, создается департаментская коммиссія [1]). Она дѣйствуетъ въ предѣлахъ компетенціи и власти департаментскаго совѣта, отъ его имени, придаетъ болѣе конкретный видъ его постановленіемъ общаго характера и контролируетъ ихъ исполненіе, но само исполненіе принадлежитъ, попрежнему, префекту.

---

[1]) По выраженію доклада Ваддингтона, назначеніе коммиссіи въ томъ, чтобы „continuer l'action forcément interrompue du conseil général, mais sans empiéter sur le domaine de l'exécution proprement dite; en un mot, elle exercera, au nom du conseil une sorte de direction en sous-ordre, une surveillance moins lointaine et plus permanente, mais contenue dans la limite des attributions et des pouvoirs du c. g. lui-même". Ib. p 1701.

А такъ какъ основной идеей проекта 1871 года является строгое отграниченіе сферъ дѣятельности департаментскаго совѣта и департаментской коммиссіи съ одной стороны, и префекта съ другой, то послѣднему и нельзя было предоставить роли предсѣдателя этой коммиссіи; подобная роль повела бы или къ поглощенію коммиссіи префектомъ, или же къ постоянному между ними конфликту.

Такъ былъ разрѣшенъ коммиссіей 1871 года самый важный вопросъ реформы [1]).

Но, затѣмъ, и въ другихъ отношеніяхъ она кое-что предложила существенно новаго (сравнительно съ дѣйствовавшимъ законодательствомъ), кое-чему дала дальнѣйшее развитіе.

Прежде всего она поспѣшила удовлетворить запросамъ, давно созрѣвшимъ.

Срокъ полномочій департаментскихъ гласныхъ пониженъ съ 9 на 6 лѣтъ. Сужденіе о законности выборовъ передано департаментскимъ совѣтамъ.

Вслѣдъ за проектами 1850-го и 1870-го годовъ, и новый проектъ дѣлаетъ обязательной ежегодно вторую сессію совѣтовъ.

Нечего и говорить, что публичность ихъ засѣданій, существовавшая 4 года (послѣ декрета 3 іюля 1848 года) и отмѣненная въ 1852 году, возстановляется проектомъ.

Все это въ интересахъ значенія и независимости совѣтовъ. А такъ какъ вся реформа была своего рода процессомъ противъ префектовъ и чрезмѣрной власти центральнаго правительства, то естественно, что коммиссія желала обезопасить генеральные совѣты отъ произволь-

---

[1]) Конечно, разрѣшеніе это носило характеръ компромисса; но авторамъ законопроекта казалось достаточнымъ такое участіе департ. совѣта и коммиссіи въ администраціи, которое обезпечивало бы за ними высшія функціи послѣдней („l'administration dans le sens le plus élevé et le plus général du mot“): обсужденіе и рѣшеніе дѣлъ, назначеніе на должности, оплачиваемыя изъ департаментскихъ средствъ, контроль въ промежуткахъ между сессіями. А за префектомъ осталось бы лишь исполненіе воли департаментскихъ представителей („l'exécution proprement dite, et non plus l'administration toute entière“). Ib.

наго ихъ распущенія исполнительной властью. Проектъ передаетъ эту функцію власти законодательной.

Что касается предметовъ вѣдомства департаментскихъ совѣтовъ, то здѣсь не было предложено особенно глубокихъ измѣненій.

Сохранены 4 типа постановленій совѣтовъ: постановленія „суверенныя", верховныя (относительно раскладки прямыхъ налоговъ между округами); постановленія окончательныя (т.-е. тѣ, которыя могутъ быть лишь кассированы въ теченіе 2-хъ мѣсяцевъ, на основаніи незаконности); постановленія, требующія утвержденія, и, наконецъ, простыя мнѣнія. Конечно, вторая категорія получаетъ нѣкоторое—но не особенно значительное расширеніе; относительно 3-ей, т.-е. постановленій, утверждаемыхъ правительствомъ, проектъ вноситъ существенное измѣненіе; именно, раньше не существовало для этихъ утвержденій ни сроковъ ни вообще обязательности какого либо отвѣта, теперь, проектъ признаетъ за постановленіями этой группы обязательную силу по истеченіи извѣстнаго срока (три мѣсяца со дня закрытія сессіи), хотя бы утвержденія не послѣдовало; неутвержденіе должно быть мотивировано.

Затѣмъ, слѣдуя проекту 1870 г., и коммиссія 1871 года предлагаетъ разрѣшить департаментскимъ совѣтамъ изъявленіе политическихъ ходатайствъ.

Относительно департаментскихъ финансовъ и бюджета, коммиссія остается на почвѣ закона 1866 года. Тѣ же добавочные сантимы, та же предѣльность обложенія. Попрежнему, департаментъ не будетъ имѣть своихъ сборщиковъ и казначеевъ. Если онъ теряетъ проценты, которые ему приносили бы свободные фонды, зато онъ возмѣщаетъ это экономіей, создаваемой отсутствіемъ собственнаго финансоваго персонала.

Съ учрежденіемъ департаментскихъ коммиссій роли въ составленіи бюджета распредѣлятся такъ: префектъ является какъ бы министромъ финансовъ департамента, департаментская коммиссія—коммиссіей бюджета, а департаментскій совѣтъ—парламентомъ.

Въ области финансовъ надо отмѣтить слѣдующую идею коммиссіи, идею, которую послѣдняя считала особенно благопріятной для децентрализаціи: она предлагала передать департаментскимъ земствамъ суммы, находившіяся въ распоряженіи разныхъ министерствъ на опредѣленныя нужды мѣстнаго характера. Измѣнялось не назначеніе суммъ, а органъ, ихъ распредѣляющій; раньше—министерства, теперь—генеральные совѣты. Разверстка этихъ кредитовъ между департаментами происходила бы ежегодно особымъ актомъ законодательной власти [1]).

Передача 18.000.000 франковъ ежегодно въ распоряженіе мѣстныхъ совѣтовъ на нужды школъ, сельскаго хозяйства, благотворительности явилась-бы, конечно, актомъ децентрализаціи. Но коммиссія не была ослѣплена одной этой идеей — децентрализаціи; такъ напримѣръ она отклонила мысль о передачѣ департаментамъ національныхъ (шоссейныхъ) дорогъ, вмѣстѣ съ соотвѣтствующими кредитами государственнаго бюджета [2]).

Мы не будемъ останавливаться на функціяхъ надзора за общинами, которыя проектъ, слѣдуя въ этомъ отношеніи Нансійской программѣ, возлагалъ на департаментскіе совѣтъ и коммиссію. Эта часть проекта была сильно переработана Національнымъ Собраніемъ.

---

[1]) А именно, на основаніи табели, приложенной къ ежегодному закону о финансахъ. Кредиты, о передачѣ которыхъ шла рѣчь и достигавшіе въ совокупности цифры 18.000.000 фр. (въ бюджетѣ 1870 года), принадлежали слѣдующимъ министерствамъ: исповѣданій (пособія на строительныя работы), внутр. дѣлъ (пособія благотворительнымъ учрежденіямъ), народнаго просвѣщенія (расходы начальныхъ школъ), земледѣлія и торговли (субсидіи сельскохозяйственнымъ союзамъ; вспомоществованія на случай стихійныхъ несчастій). См. J. O. ib. 1717.

[2]) Въ принципѣ, коммиссія не была противъ этого перенесенія изъ государственнаго въ департаментскіе бюджеты 40.000.000 фр., отпускаемыхъ ежегодно на содержаніе національныхъ дорогъ. Но она не могла принять условія, на которомъ министерство обществ. работъ соглашалось на эту реформу,—обязательнаго предоставленія работъ корпусу инженеровъ путей сообщенія. Кромѣ того, „подарокъ“ обезцѣнивался запущенностью дорогъ въ департаментахъ, подвергшихся нашествію, и необходимостью передѣлки всей сѣти на Западѣ, въ связи съ новой системой обороны. См. J. O. ib. 1714.

На всю свою работу коммиссія децентрализаціи смотрѣла какъ на разрѣшеніе задачи для данныхъ условій. Не выдавая предложенныхъ ею измѣненій за послѣднее слово децентрализаціи, она считала, что если законъ, ею редактированный, получитъ санкцію Національнаго Собранія; если примѣненіе его останется вѣрнымъ основной его идеѣ—то будетъ сдѣланъ великій шагъ впередъ. „Въ современномъ положеніи страны, заявлялъ Ваддингтонъ, при общемъ смятеніи умовъ, было бы неосторожно пытаться сдѣлать больше. Наилучшія реформы тѣ, которыя соблюдаютъ осторожность и мѣру; потому что онѣ не приводятъ къ реакціи; если послѣ насъ пожелаютъ расширить рамки этого преобразованія, мы будемъ рукоплескать такой попыткѣ, счастливые тѣмъ, что мы вырыли фундаментъ зданія и заложили его краеугольный камень".

§ 4.

Изъ всѣхъ этихъ данныхъ очевидно, что коммиссія, на которую возложена была Національнымъ Собраніемъ разработка вопроса о децентрализаціи, не желала крутой реформы; или, точнѣе, она была на сторонѣ коренного, но постепеннаго измѣненія. Она считалась съ трудными обстоятельствами Франціи и съ невыясненностью ея внутренняго и внѣшняго политическаго положенія.

Во всякомъ случаѣ, въ виду осмотрительности, какую коммиссія обнаружила, намѣчая программу реформы, можно было ожидать, что Національное Собраніе, въ общемъ настроенное съ самаго начала въ пользу децентрализаціи, одобритъ предложенный планъ.

На самомъ дѣлѣ, ограниченія, урѣзки того, что сама коммиссія уже достаточно урѣзала, не заставили себя ждать. И это не только потому, что въ Собраніи имѣлись сторонники централизаціи, считавшіе ее именно теперь необходимой, или противники (по соображеніямъ политическимъ) децентрализаціи въ той формѣ, какъ она предлагалась; но еще и потому что для кружковъ наи-

болѣе расположенныхъ къ реформѣ вопросъ довольно скоро утратилъ остроту: очевидная вещь, нельзя было съ одинаковой энергіей нападать на административныя злоупотребленія Имперіи и на ту же „централизацію“ въ рукахъ, въ концѣ концовъ, самого же Національнаго Собранія. Затѣмъ, глубокая взаимная отчужденность демократическаго меньшинства и монархическаго большинства вліяла, съ своей стороны, на дебаты и не разъ придавала доводамъ черезчуръ партійный оттѣнокъ.

Очень понятно было возраженіе реформѣ съ точки зрѣнія опасностей федерализма и ущерба государственному единству; разъ находились люди, выдвигавшіе подобные доводы и прежде, всякій разъ какъ заходила рѣчь о пересмотрѣ административной системы, то какъ было имъ не найтись теперь, послѣ возстанія коммуны, дѣйствительно одушевленной идеаломъ федерализма? [1]). Даже признавая основныя идеи реформы, можно было считать ее несвоевременной [2]).

Правда, такая преувеличенная осторожность раздѣлялась немногими. Существеннѣйшей частью проекта являлась департаментская коммиссія; на нее то и направилась критика.

Доводы были издавна выработаны и общеизвѣстны.

---

[1]) Вліятельный орлеанистъ Тарже (Target) такъ взывалъ къ благоразумію Собранія: „Et le moment de courir pareille aventure est-il bien choisi, au lendemain du jour où l'ordre social a été menacé par une effroyable convulsion et où le drapeau du fédéralisme a servi de ralliement à tous ceux qui dans les départements semblaient hésiter entre cette Assemblée souveraine et la prétendue commune de Paris!“ J. O. p. 1617. Д'Оссонвиль напоминалъ своимъ товарищамъ, что во время Великой Революціи достаточно было призрака федерализма, чтобы людей слали на эшафотъ. Но разсѣялся ли этотъ призракъ? не былъ ли федерализмъ знаменемъ многихъ? См. ib. 1620. Точно такъ же Дювержье-де-Гораннъ, ветеранъ и историкъ французскаго парламентаризма, серьезно увѣрялъ Собраніе, что передъ нимъ дилемма: или единая администрація, представленная въ каждомъ департаментѣ префектомъ, или федерація самоуправляющихся департаментовъ. Ib. 2132.

[2]) См. напр. рѣчь монархиста Léonce de Guirand, сторонника децентрализаціи. Онъ считалъ, что парижскія событія профанировали идею мѣстныхъ вольностей, и что, тогда какъ одна часть населенія не доросла до свободы, другая—вышла изъ ея возможныхъ границъ. Ib. 1632.

Предубѣжденіе противъ коллегіальной администраціи всегда оправдывалось тѣмъ, что ею не достигается, не гарантируется отвѣтственность; между тѣмъ какъ при строго единоличномъ характерѣ должности префекта, отвѣтственность чрезвычайно отчетлива. Итакъ, раздѣленіе отвѣтственности, ведущее къ безотвѣтственности—вотъ первый и важнѣйшій недостатокъ предложеннаго учрежденія.

На указаніе, что примѣры такихъ государствъ, какъ Бельгія, свидѣтельствуетъ объ обратномъ, отвѣчали, опять-таки, традиціонно: нравы во Франціи не тѣ; причемъ забывали, что главной задачей реформы было именно повліять на нравы, поощрить въ обществѣ самодѣятельность. Но этотъ доводъ о преимуществѣ единоличныхъ органовъ съ точки зрѣнія отвѣтственности имѣлъ во Франціи всегда магическую силу; преимущество это не доказывалось, оно предполагалось самоочевиднымъ; одинъ изъ многихъ примѣровъ того, какъ глубоко могутъ въ каждой странѣ пускать корни разныя мнимыя политическія аксіомы. Проектъ закона прошелъ черезъ три обсужденія въ Національномъ Собраніи; тщетно было бы искать въ его преніяхъ хоть одну попытку показать, въ чемъ собственно заключаются гарантіи отвѣтственности префектовъ передъ департаментскимъ населеніемъ за исправное веденіе департаментской (въ матеріальномъ, а не формальномъ смыслѣ) администраціи. Что они отвѣчаютъ центральной власти за исправное исполненіе своихъ служебныхъ обязанностей, въ этомъ не было сомнѣнія, но вѣдь не въ этомъ было дѣло.

Конечно, ни одинъ департаментскій сантимъ не расходовался префектомъ безъ отчета генеральному совѣту; въ вопросахъ департаментскаго интереса онъ исполнялъ въ концѣ концовъ постановленія департаментскихъ представителей; но въ самомъ исполненіи онъ былъ свободенъ, и отвѣтственность его была чисто моральной.

Какъ бы то ни было, цѣлесообразность созданія департаментской коммиссіи вызывала сомнѣнія. Находили, что она окажется въ постоянномъ конфликтѣ съ пре-

фектомъ, что или онъ поглотитъ ее, или, наоборотъ, его власть обезличится передъ ея ролью. Поэтому-то вопросъ о томъ, кому въ ней предсѣдательствовать, вызвалъ особенно сильный разладъ; боялись выборъ его предоставить самой коммиссіи, чтобы не создавать рядомъ съ префектомъ подобія единоличнаго администратора по выбору.

Затѣмъ вопросъ о вознагражденіи членовъ департаментской коммиссіи вызвалъ живой обмѣнъ репликъ между сторонниками и противниками демократическаго разрѣшенія вопроса; а мысль перенести на департаментскій совѣтъ и на его коммиссію опеку общинъ дала поводъ къ заподазриванію сторонниковъ децентрализаціи въ скрытомъ намѣреніи, подъ видомъ мѣстныхъ вольностей, организовать партійную администрацію на мѣстахъ.

Уже на самомъ характерѣ этихъ доводовъ можно видѣть, что политическая оцѣнка легла въ основу всего обсужденія проекта Національнымъ Собраніемъ.

Еслибы взгляды на разные важные вопросы государственной жизни, напр. на мѣстное управленіе, податную систему, колоніальную политику или народное образованіе, были бы тѣсно связаны съ политическимъ лагеремъ, къ которому люди себя причисляютъ; и еслибы въ предѣлахъ каждой большой партіи установилось единодушіе по этимъ вопросамъ, это было бы большимъ выигрышемъ, во всякомъ случаѣ, упрощеніемъ въ политической жизни. Въ дѣйствительности сплошь и рядомъ разногласія политическія и разногласія экономическія, религіозныя, національныя взаимно не покрываются.

По изучаемому нами вопросу мы видимъ, что въ 1871 г. во Франціи за децентрализацію были преимущественно монархисты (орлеанисты и легитимисты), державшіеся либеральныхъ традицій, умѣренные либералы, не примыкавшіе ни къ правому, ни къ лѣвому крылу, и коекто изъ демократовъ (послѣднихъ слѣдовало бы назвать либералами-республиканцами, первыхъ—либералами-монархистами, а вторыхъ—просто либералами). Противниками предложенной реформы являлись: группа бонапар-

тистовъ, затѣмъ нѣкоторые депутаты правой, считавшіе эту реформу или несвоевременной, или же неудовлетворительной; наконецъ, депутаты крайней лѣвой, видѣвшіе въ проектѣ опасность для демократіи, для Франціи [1]).

Несвоевременность реформы заключалась не только въ томъ, что Франція переживала критическія минуты. Нѣтъ, она лежала глубже. Дѣло въ томъ, что Національное Собраніе являлось единственнымъ авторитетомъ въ странѣ, и какъ разъ въ такое время, когда твердая власть признавалась необходимой. Вся издавна сложившаяся аргументація противъ централизаціи имѣла въ виду, какъ увѣряли иные, правительство 2-ой Имперіи [2]). Но теперь, было ли благоразумно ограничивать дѣйствіе центральной власти? не причинило-ли бы это прямого ущерба вліянію Національнаго Собранія? Въ такомъ смыслѣ высказался очень опредѣленно одинъ консервативный депутатъ [3]). „Разъ мы добились, говорилъ онъ, свободнаго правительства, и разъ его основами являются: Собраніе, свободно вышедшее изъ самыхъ нѣдръ страны, кабинетъ, въ свою очередь вышедшій изъ Собранія и дѣйствующій подъ его неусыпнымъ и строгимъ контролемъ; громогласная трибуна, открытая для всѣхъ требованій общественнаго мнѣнія; пресса, получившая необходимую свободу— я задаю себѣ вопросъ, не поступимъ ли мы наперекоръ природѣ свободнаго правительства, обезоруживая его; не обезоруживаемъ ли мы самихъ себя, лишая себя этого права дѣйствовать повсюду, какъ бдительная опе-

---

[1]) Какъ мѣтко замѣтилъ Tolain, весь проектъ закона о департаментахъ проникнутъ былъ духомъ либеральнаго консерватизма (esprit conservateur libéral), и либеральными консерваторами поддерживалась идея децентрализаціи. Девизомъ этой коалиціи является: „порядокъ и свобода“. „Свобода“—въ виду всегда возможныхъ посягательствъ центральнаго правительства; „порядокъ“—въ виду разныхъ домогательствъ демократіи. См. J. O. 2359.

[2]) Этотъ взглядъ выражался многими (см. напр. рѣчь Тарже, J. O. 1617), хоть онъ и противорѣчилъ основнымъ ученіямъ школы децентрализаторовъ, указавшей на неизмѣнность основъ и недостатковъ французской администраціи при разныхъ режимахъ.

[3]) Louis la Caze. Рѣчь его въ засѣд. 7-го іюля. См. J. O. p. 1836.

кающая сила, отъ имени народной воли, представителями которой мы являемся?“.

Было бы вполнѣ въ порядкѣ вещей предпочесть испытанное средство—централизацію, опытамъ, исходъ которыхъ могъ бы обмануть ожиданія.

Въ частности, задача децентрализаціи — служить оплотомъ противъ революцій—не будетъ ли вѣрнѣе рѣшена сохраненіемъ за властью, теперь, въ рукахъ Національнаго Собранія, всего ея вліянія? Случись смута, окажется ли для департаментскихъ совѣтовъ посильной роль (т.-е. мѣстныхъ „бастіоновъ“ порядка), которую желаютъ на нихъ возложить? Нѣкогда крайними роялистами было заявлено, что они поддерживали идею децентрализаціи по ошибкѣ [1]); затѣмъ довелось и либераламъ сознаться, что они защищали ее больше въ видахъ оппозиціи [2]), чѣмъ по убѣжденію; теперь, въ сущности, для политическихъ дѣятелей, признавшихъ децентрализацію вопросомъ неотложной государственной важности (при Имперіи), возникалъ соблазнъ отречься, въ свою очередь, отъ прежней вѣры [3]).

Не уменьшайте вліянія исполнительной власти, этимъ вы ослабите государство—вотъ что твердили противники ограниченія власти префектовъ въ пользу департамент-

---

[1]) См. выше, стр. 118.

[2]) Въ 1848 г., во время дебатовъ о централизація въ Нац. Собраніи. Шарль Дюпенъ говорилъ (о времени до Іюльской революціи): „...pendant quinze ans, les écrivains libéraux, et j'étais au nombre de leurs amis, et j'en faisais partie, ces écrivains étaient dans l'erreur: ils attaquaient mal à propos cette centralisation qui leur semblait détestable parceque elle semblait bonne au Gouvernement“. Moniteur, 1848, p. 2896.

[3]) Уже въ самомъ началѣ второго обсужденія проекта деп. Beulé напоминалъ Собранію о томъ сочувствіи и одушевленіи, которыми была встрѣчена мысль объ образованіи коммиссіи о децентрализаціи, еще когда Собраніе работало въ Бордо. Либеральныя идеи не спасовали даже передъ гражданской войной—между тѣмъ, опять подымаются голоса противъ реформы. J. O. засѣданіе 7 іюля, стр. 1832. Единство мнѣнія, сказавшееся еще въ Нансійской программѣ, начинало рушиться, и герцогъ Деказъ взывалъ къ ея сторонникамъ, говоря, что разъ требовали реформы, будучи въ оппозиціи, то надо проводить ее, ставши большинствомъ. Ib. p. 1838. Въ засѣданіи 31-го іюля Рауль Дюваль еще болѣе горячо обвинялъ членовъ бывшей оппозиціи въ измѣнѣ Нансійской программѣ. Ib. 2355.

ской коммиссіи. При этомъ одни имѣли въ виду Національное Собраніе, другіе—будущую Республику. Конституція оставалась открытымъ вопросомъ, но кто бы ни былъ грядущій властелинъ, заботились о неприкосновенности его наслѣдія.

Мысль, что съ перемѣной режима и префекты станутъ иными, что за нихъ отвѣчаетъ министръ и что, поэтому, департаментскія коммиссіи не нужны, не могла убѣдить сторонниковъ реформы. Самъ докладчикъ, Вадингтонъ, назвалъ химерой и ничѣмъ необоснованной надежду, что теперь Франція будетъ имѣть лишь добродѣтельныхъ префектовъ, что никогда администрація не будетъ производить административнаго давленія и т. д. Пó его убѣжденію, никто не можетъ этого гарантировать; и не перемѣна правительствъ и лицъ, а лишь реформа учрежденій можетъ дать искомое [1]).

Точно такъ же Леонсъ де Лавернь, защищая идею департаментской коммиссіи, какъ вовсе не опасную и даже имѣющую въ странѣ свои историческіе корни, указалъ, что это самое „государство", о представителѣ котораго, префектѣ, теперь такъ заботятся, слишкомъ ужъ часто мѣняетъ свою физіономію. При Имперіи префектъ—это „оффиціальная кандидатура, расточеніе общественныхъ средствъ, абсолютная и неограниченная власть, словомъ, все что вы видѣли". Еще вчера, т.-е. при правительствѣ народной обороны. власть префекта означала „распущеніе всѣхъ совѣтовъ по избранію, революціонную экзальтацію, борьбу до послѣдней крайности". Теперь ничего этого нѣтъ; но вѣдь никто не знаетъ, чѣмъ будетъ государство завтра [2]).

Крайніе демократы считали, что Франція, формально провозгласившая республику еще 4-го сентября 1870 года, дѣйствительно находится наканунѣ превращенія въ демократію. Поэтому они знали, чтó защищали, когда, оспаривая проектъ реформы, они остаивали, „единство" сво-

---

[1]) J. O. p. 1640.
[2]) Ib. p. 2134

его будущаго государства (а ближайшимъ образомъ, власть префектовъ правительства Макъ-Магона).

Никто въ Національномъ Собраніи не ожидалъ отъ проекта такихъ несчастій для Франціи, никто не принялъ такъ близко къ сердцу интересовъ — въ концѣ концовъ—французскихъ префектовъ и министровъ внутреннихъ дѣлъ, какъ доблестный ветеранъ демократіи, вернувшійся изъ эмиграціи, Луи-Бланъ [1]). По странной ироніи судьбы, онъ высказывался и голосовалъ въ одинаковомъ смыслѣ съ меньшинствомъ консерваторовъ, уже въ 1871 году замыслившимъ ту реакцію, ту отчаянную борьбу противъ демократіи и республики, которая лишь благодаря случайностямъ не завершилась монархической реставраціей.

Дѣло въ томъ, что Луи-Бланъ къ вопросу практической политики подошелъ съ отвлеченной и предвзятой точки зрѣнія: а именно, онъ имѣлъ въ виду не реформу, касавшуюся рамокъ дѣятельности французскихъ префектовъ съ одной стороны, а съ другой—департаментскихъ совѣтовъ, а идею демократическаго государства, и это

---

[1]) Рѣчь его въ засѣданіи 31-го іюля. Ib. p. 2351—3. Было время, когда Л. Бланъ отмѣчалъ двойственность французскаго государственнаго строя, гдѣ наряду съ началомъ монархическимъ (выраженномъ въ королѣ, префектахъ, супрефектахъ и мэрахъ) дѣйствуетъ начало избирательное (парламентъ, генеральные совѣты, совѣты окружные и муниципальные). Тогда (при Іюльской монархіи) онъ считалъ централизацію въ дѣлахъ мѣстныхъ пагубной. См. Louis Blanc. Hist. de dix ans. Tome IV, 58 sq. Ср. выше, стр. 138 прим. 2. Но позже, когда окончательно выяснилось глубокое противорѣчіе между соціально-демократическимъ идеаломъ государства съ мощной центральной властью и воззрѣніемъ соціалистовъ-федералистовъ, Л. Бланъ, страстно оспаривая послѣднее, оплакивалъ этотъ либерализмъ (доведенный до анархизма) которымъ Прудонъ заразилъ демократію. „Мои воспоминанія, писалъ онъ, обманываютъ-ли меня, когда рисуютъ мнѣ демократическую партію въ непрестанной борьбѣ во имя и ради единства... съ либерализмомъ? См. блестящій памфлетъ его: La république une et indivisible. 1851, въ которомъ Л. Бланъ (наканунѣ декабрьскаго переворота) съ огромнымъ паѳосомъ предостерегалъ республику отъ опасностей федерализма (въ виду предложенной Ледрю-Ролленомъ системы референдума). Стр. 89 и сл. Антагонизму 37.000 маленькихъ парламентовъ противопоставляется „la grande tradition montagnarde en fait de centralisation politique“ и „une administration surveillée“.

тогда—когда формулой большинства въ Національномъ Собраніи, этомъ органѣ народнаго суверенитета, была: „республика безъ республиканцевъ“; и когда исполнительная власть была въ старческой, но твердой рукѣ автора „Исторіи Консульства и Имперіи“.

Луи Бланъ признаетъ необходимымъ ставить государственной власти преграды, когда она и когда само государство являются чуждой обществу, извнѣ ему навязанной силой. Но другое дѣло, говоритъ онъ, когда государствомъ является то же самое общество, дѣйствующее въ этомъ качествѣ черезъ лицъ, имъ избранныхъ. Къ конкретному французскому префекту ораторъ не питаетъ нѣжности. Но вѣдь въ тотъ день, когда установлено будетъ конституціей, что власть исполнительная зависитъ отъ власти законодательной, въ этотъ день префекты „перестанутъ быть агентами личной власти и превратятся въ агентовъ власти національной — Собранія“... Ошибочно относиться одинаково къ такому государству, и къ Имперіи. „Не проклинайте государства, какъ когда былъ императоръ и говорили: государство—это онъ; не проклинайте его въ моментъ, когда можно будетъ, когда можно сказать: государство—это вы“.

Луи Бланъ забывалъ, что сторонники децентрализаціи признавали централизацію одинаково вредной какъ въ Имперіи, такъ и въ конституціонной монархіи или въ республикѣ; они возставали противъ единообразія, іерархіи, направленія всего ихъ центра при любомъ политическомъ режимѣ [1]. Но выраженная Луи Бланомъ мысль была и остается традиціоннымъ воззрѣніемъ многихъ демократовъ.

Защищая префектовъ въ интересахъ демократіи, онъ старался, въ то же время, изобличить партійный—аристократическій и реакціонный характеръ всего проекта децентрализаціи. Онъ видитъ въ немъ сѣмена олигархіи,

[1]) Родо въ остроумной рѣчи особенно упорно доказывалъ, что, сохраняя централизацію вмѣстѣ съ господствомъ чиновниковъ, фаворитизмомъ и пр., нельзя основать ни монархіи, ни республики. См. ib. 1636—7.

чуждой демократическимъ стремленiямъ страны. Выборы департаментскихъ гласныхъ происходятъ по кантонамъ: это ставитъ всеобщее голосованiе въ зависимость отъ мѣстныхъ влiянiй. Департаментскiй „суверенитетъ“ въ ихъ рукахъ, и они совьютъ себѣ прочное гнѣздо въ коммиссiи, власть которой такъ значительна и такъ проникнута антагонизмомъ по отношенiю къ представителю центральной власти—префекту. Затѣмъ, безвозмездность службы въ коммиссiи и 9-лѣтнiй срокъ полномочiй гласныхъ окончательно сдѣлаетъ „мѣстныя влiянiя“ т.-е. крупныхъ собственниковъ и пр. хозяевами департамента [1]). Луи Бланъ - рѣшительный врагъ именно децентрализацiи въ пользу департаментовъ. Противъ автономiи муниципальной онъ ничего не имѣетъ [2]). Община, какъ и государство, по его мнѣнiю, имѣетъ самостоятельное бытiе, между тѣмъ какъ департаментъ—нѣчто искусственное. Это было мнѣнiе многихъ французскихъ юристовъ; на подобномъ же основанiи нѣкогда оспаривали у департамента значенiе юридическаго лица. Однако, говорить въ 1871 году, что департаменты не имѣютъ собственныхъ интересовъ, было дѣйствительно вопiющимъ анахронизмомъ [3]). Но, конечно, Луи Блану нужно было во что бы то ни стало сокрушить департаменты, какъ мнимую цитадель реакцiи.

---

[1]) Точно также Tolain объяснялъ приверженность Собранiя къ порядку выборовъ департаментскихъ гласныхъ по кантонамъ тѣмъ, что въ каждомъ кантонѣ имѣется крупный помѣщикъ. Ib. 2359. A Ferrouillet, изобличивъ олигархическую тенденцiю проекта, заканчиваетъ общимъ обвиненiемъ его въ стремленiи монархизировать республику (de vouloir monarchiser la République). 2358.

[2]) Еще въ „Hist. de dix ans“ Бланъ писалъ: „горе странѣ, въ которой политическая свобода не связана тѣсно со свободой муниципальной“ (Ib. 61) Необходимость „свободы общинъ въ общинныхъ дѣлахъ“ подчеркнута и въ приведенномъ выше памфлетѣ 1851 г.

[3]) Бетмонъ напомнилъ Луи Блану, что департаментъ давно уже успѣлъ изъ величины географической развиться въ общественный союзъ, и что мѣстнымъ людямъ, знакомымъ съ департаментскими дорогами, врачебными установленiями и пр., доподлинно извѣстно, что департаментъ существуетъ. Ib. 2361. Впрочемъ, идеаломъ „земскаго дѣла“ нельзя было прельстить такого человѣка, какъ Л. Бланъ.

Если этотъ корифей 1848 года могъ увидѣть въ проектѣ 1871 г. и мотивахъ Ваддингтона опасность для демократіи а въ префектахъ—ея опору, то не удивительнымъ покажется восклицаніе молодого Бриссона, болѣе зловѣщее, чѣмъ справедливое: „государственные перевороты возможны, господа, когда въ обществѣ свѣтскомъ, демократическомъ и республиканскомъ, представители націи... стремятся увлечь ее на путь клерикализма, аристократіи и монархіи“ [1]).

Можно быть увѣреннымъ, что въ попыткахъ такого рода именно префекты всегда будутъ играть роль главнаго орудія, потому что и возможны-то онѣ во Франціи лишь сверху!

Теперь, когда законъ 1871 года уже болѣе 30 лѣтъ въ дѣйствіи, когда выяснилось, что если законъ этотъ чѣмъ грѣшилъ, такъ это болѣе всего своей умѣренностью, трудно понять, какъ можно было въ учрежденіи департаментской коммиссіи видѣть „федерализмъ“, разрушеніе государственнаго единства Франціи или эгоистическую попытку реакціонеровъ.

Министръ внутреннихъ дѣлъ Ламбрехтъ пошелъ такъ далеко, что выразилъ опасеніе, какъ бы благодаря расширенію правъ департаментовъ не возродились провинціальные штаты Бретани, Лангедока и пр. [2]). Какъ спра-

---

[1]) Ib. 2355. Надо сказать, что раздѣлявшееся демократами опасеніе, какъ бы подъ флагомъ децентрализаціи не провезли запретной монархической контрабанды, объяснялось, помимо предразсудковъ, еще и тѣмъ, что децентрализація была оффиціально внесена въ программу претендента на престолъ Франціи графа Шамборъ (онъ же Генрихъ V). Въ его манифестѣ отъ 5 іюля 1871 г. читаемъ: ...„Dieu aidant, nous fonderons ensemble, et quand vous le voudrez, sur les larges assises de la décentralisation administrative et des franchises locales, un gouvernement conforme aux besoins du pays“... См. текстъ этого манифеста въ приложеніи къ I-му тому E. Zevort, Histoire de la troisième République. Appendice, XVII; Manifeste du comte de Chambord. Ср. выше стр. 245 прим. 3.

[2]) См. 1642—3. Предрекать всякія пагубы единству Франціи было тѣмъ легче, что въ 1871 году сказались въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ страны симптомы если не сепаратизма, то какъ бы мѣстнаго эгоизма (особенно нашумѣла такъ наз. Ligue du Midi). Французская провинція, издавна пріученная слѣдить за указкой изъ центра, въ тяжелую годину нашествія не

ведливо отвѣтилъ ему въ горячей репликѣ предсѣдатель коммиссіи о децентрализаціи Муленъ, всякій разъ когда предлагалась какая-нибудь реформа въ пользу самоуправленія, высказывались буквально тѣ же опасенія: теперь лишь повторяютъ доводы, которые выдвигали въ 1833 году противъ избираемости совѣтовъ, позже противъ представительства каждаго кантона въ департаментскомъ совѣтѣ (чего добились только въ 1848 году), противъ гласности засѣданій и т. д. [1]).

Особенно мѣтко и сильно возражалъ противъ наивныхъ опасеній, что пострадаетъ „единство", — Леонсъ де-Лавернь. Прежде всего, по его мнѣнію, надо условиться насчетъ этого „единства". Отождествлять его съ административной централизаціей нельзя. Единственно важное единство—духовное—ею не гарантируется (примѣръ—Австрія до 1867 г.) и возможно безъ нея (Англія). Оглядываясь на только-что оконченную сокрушительную войну, ораторъ съ горечью нашелъ, что настоящаго единства, одушевленнаго свободой, Франція, несмотря на пресловутую централизацію, не обнаружила, и въ борьбѣ съ Германіей могла ей противопоставить лишь двѣ легенды, обѣ одинаково безумныя: легенду Имперіи и легенду 1792 года.

По меньшей мѣрѣ странно думать, что послѣ трехъ вѣковъ централизованной администраціи страна, прошедшая школу Ришелье, Людовика XIV, Конвента и Наполеона, сразу распадется благодаря созданію департаментскихъ коммиссій. Ораторъ закончилъ словами: „Décentralisez, décentralisez, il restera toujours plus de centralisation que vous ne voudrez" [2]).

Въ частности, защитникамъ проекта не трудно было показать, что департаментская коммиссія не угрожаетъ

обнаружила ни энергіи, ни чрезмѣрнаго патріотизма. Готовы были защищать каждый свой уголъ, но не Францію. Эта вялость, давно замѣченная и объясненная децентрализаторами, всегда внушала имъ опасенія; съ ней то они и желали бороться—оживленіемъ мѣстной жизни.

[1]) Ib. 1643.

[2]) Рѣчь его въ засѣданіи 20-го іюля, J. O. p. 2134—35.

вовсе префектамъ ослабленіемъ ихъ власти. Ваддингтонъ прочелъ Собранію длинный списокъ должностей, замѣщеніе которыхъ остается за префектомъ; онъ показалъ, какъ въ сущности мало отнимаетъ у него проектъ, предоставляя департаментскому совѣту назначенія на мѣста, оплачиваемыя изъ средствъ департамента; онъ сдѣлалъ обзоръ всесторонних функцій префекта, и конечно въ его доводахъ было больше убѣдительности, чѣмъ въ разсужденіи Луи Блана о префектахъ—опорѣ демократіи.

Считали, что проектъ предлагаетъ чуть не цѣлую административную революцію; это было недоразумѣніе. На самомъ дѣлѣ, власть префекта не терпѣла ущерба, но, дѣйствительно, онъ лишился возможности ею злоупотреблять.

Конечно, защитники реформы, въ отвѣтъ на опасенія и заподазриванія выставляли и обычные доводы децентрализаторовъ о необходимости развить самодѣятельность населенія, объ инертности провинціи, о самоуправленіи, какъ школѣ для администраторовъ и депутатовъ.

Въ ихъ рукахъ была такая карта, какъ возможность назвать децентрализацію общимъ дѣломъ всѣхъ партій. Они и говорили о необходимости отдѣлить администрацію мѣстныхъ дѣлъ отъ политики [1]). Овладѣвъ властью, каждая партія желаетъ затѣмъ навязать свою систему всей странѣ. Свободу, и ту не прочь насильственно предписать. Вотъ почему, по словамъ Рауля Дюваля, сторонники реформы желаютъ поставить барьеръ централизаціи, налагающей запретъ на всѣ живыя силы страны. И имъ же говорятъ, что они не друзья свободы! Не важно, какая форма правленія установится во Франціи; важно, чтобы создались навыки политической самодѣятельности [2]).

---

[1]) „A mon avis la décentralisation doit être la séparation du pouvoir administratif et du pouvoir politique, auquel il faut arracher les affaires locales"... Ib. p. 2131. Рѣчь Ernoul.

[2]) Ib. p. 2357. Для этого оратора, какъ для многихъ, важны дѣловые акты, а не споръ о формѣ правленія. „Sans mandat... de proclamer une monarchie quelconque ou la république définitivement... nous voulons faire les affaires de la France"...

Но при невыясненности и неустойчивости политическаго базиса не-

Какъ говорилъ Эрну (Ernoul) въ краснорѣчивомъ словѣ, имѣвшемъ большой успѣхъ, „управленіе страны самой страной"—пустое слово, если не дать жизни общинамъ и департаментамъ. „Est-ce que vous ne voyez pas quelque chose d'ici? Les extrémités sont froides en France!.." воскликнулъ этотъ ораторъ, и фраза его была подхвачена многими [1]).

§ 5.

Изъ этого обзора главныхъ доводовъ общаго характера за и противъ проекта легко объясняется, почему его авторы такъ осторожно намѣтили программу реформы. Они считались съ взглядами своихъ противниковъ, возраженія которыхъ легко было предвидѣть. Но и столь умѣренный проектъ вызвалъ горячую критику. Многое въ немъ пришлось урѣзать вовсе или смягчить, во время обсужденія въ Національномъ Собраніи. И надо сказать, что если однѣ урѣзки были сдѣланы какъ бы для ослабленія демократическаго характера реформы, то другія имѣли въ виду сохраненіе разныхъ функцій за органами центральной власти. Ничего благопріятнаго децентрализаціи не было прибавлено.

Рядъ такихъ урѣзокъ былъ вызванъ вмѣшательствомъ самого Тьера, главы исполнительной власти. Уже при третьемъ обсужденіи проекта въ Собраніи члены коммиссіи имѣли совѣщаніе, „конференцію", съ правительствомъ, и, въ результатѣ, коммиссія уступила настояніямъ Тьера и взяла назадъ нѣсколько далеко не второстепенныхъ пунктовъ проекта [2]).

мыслимы никакія широкія реформы. Въ обсужденіе „дѣлового" проекта отовсюду просачивалась политика, и основательно было замѣчено, что вырабатывать органическіе законы раньше конституціи, приложеніемъ которой они должны быть—вещь несообразная (тѣмъ болѣе что Нац. Собраніе въ сущности призвано лишь ликвидировать войну). См. Ferrouillet, ib. 2358.

[1]) Ib. 2132.

[2]) См. объ этомъ сообщеніе м-стра вн. дѣлъ Собранію, въ засѣданіи 2 авг.

Благодаря этому и получилась та разница—не въ пользу децентрализаціи, какая замѣчается между первой редакціей проекта и закономъ 10-го августа 1871 года, дѣйствующимъ понынѣ. Разсмотримъ болѣе важныя изъ этихъ уступокъ, сдѣланныхъ ради „единства" администраціи.

Коммиссія думала распущеніе департаментскихъ совѣтовъ предоставить власти законодательной; но затѣмъ рѣшено было облечь этимъ правомъ главу исполнительной власти, подъ условіемъ немедленнаго донесенія Національному Собранію, если оно въ сборѣ (а если нѣтъ, то требуется мотивированный декретъ; въ обоихъ случаяхъ гарантируется немедленный созывъ избирателей) [1]).

Проектъ предлагалъ довѣрить назначеніе должностныхъ лицъ, получающихъ содержаніе исключительно изъ средствъ департамента—департаментскому совѣту, или, по его полномочію, коммиссіи. Окончательный текстъ ст. 45 предоставляетъ совѣтамъ лишь опредѣленіе условій, которымъ должны удовлетворять кандидаты на эти должности [2]).

Допущеніе первоначальнымъ проектомъ ходатайствъ политическаго содержанія вызвало много возраженій. Разрѣшать такія ходатайства считали рискованнымъ, особенно въ виду невыясненности формы правленія [3]).

---

[1]) Законъ 10 августа 1871 г. Ст. 35—36.

[2]) Art. 45, § 3. „Le conseil général détermine les conditions auxquelles seront tenus de satisfaire les candidats aux fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux et les règles des concours d'après lesquelles les nominations devront être faites". Первоначально предполагалось, что совѣтомъ будутъ непосредственно назначаться важнѣйшія должностныя лица департамента, какъ завѣдующіе дорожной частью, архитекторы, архиваріусы; а низшій персоналъ должна была вербовать деп. коммиссія, по представленію соотвѣтствующихъ шефовъ. J. O. 1871, p. 1704. Но это предположеніе проекта вызвало отпоръ какъ нарушающее принципъ, по которому исполненіе въ департ. администраціи принадлежитъ префекту. Нац. Собраніе отвергло мысль проекта и приняло поправку, ставшую § 3 ст. 45. Ib. 2057.

[3]) Высказывалось опасеніе, что при этихъ условіяхъ политика займетъ слишкомъ много мѣста въ трудахъ генеральныхъ совѣтовъ; а такъ какъ замѣчается локализація политической мысли (напр. восточные департа-

Ст. 5 (§ 3) окончательной редакціи прямо постановляетъ, что политическія ходатайства запрещаются. Но, конечно, возможность заявлять ходатайства о „всѣхъ вопросахъ экономическихъ и управленія вообще“ значительно смягчаетъ этотъ запретъ [1]).

Не удалось отстоять и той статьи, которой авторы проекта особенно дорожили: именно, передачи въ распоряженіе департаментскихъ совѣтовъ суммъ, отпускаемыхъ министерствамъ для оказанія пособій земледѣльческимъ обществамъ, благотворительнымъ учрежденіямъ, на постройку школъ и проч. Ст. 68 оставляетъ эти кредиты въ распоряженіи министровъ, но распредѣленіе производится по представленіямъ генеральныхъ совѣтовъ [2]).

менты—за республику, западные—за монархію, то порядокъ неминуемо пострадаетъ. Другимъ, напротивъ, казалось, что было бы безплодно запрещать политическія заявленія, что тщетно бороться съ розвью умовъ—путемъ такого запрета.

[1]) Такъ какъ большинство Собранія не желало разрѣшить деп. совѣтамъ высказываться по вопросамъ политики, авторы проекта пошли на компромиссъ; соглашаясь, что заявленія совѣтовъ не могутъ касаться конституціи, формы правленія и иностранной политики, они теперь отстаивали право ходатайствъ по общимъ вопросамъ политики внутренней, ссылаясь при этомъ на практику, разрѣшавшую при всѣхъ режимахъ такія ходатайства (см. выше стр. 74, 156 и сл.). Поэтому, предложена была слѣдующая новая редакція § 3: „il (le c. g.) peut emettre des voeux sur toutes les questions économiques et d'administration générale: tous autres voeux politiques sont interdits“. См. J. O. засѣд. 19-го іюля. 2104—5. Редакція эта не имѣла успѣха, и ст. 51 (§ 3) закона 10-го августа гласитъ: „Tous voeux politiques lui sont interdits. Néanmoins il peut émettre des voeux sur toutes les questions économiques et d'administration générale“.

[2]) См. выше стр. 271. Не такъ-то легко было вынудить центральную власть къ подобной жертвѣ; вѣдь вмѣстѣ съ 18 милліонами изъ ея рукъ ушла бы и соотвѣтствующая доля вліянія. Всѣмъ была извѣстна роль этого фонда при 2-й Имперіи—какъ источника милостей, служившихъ для успѣха оффиціальныхъ кандидатуръ; особенно ловко („à titre de manne électorale“ по выраженію Бетмона) распредѣляло правительство пособія на нужды церковныя, чѣмъ привлекало къ себѣ священниковъ. Но такъ какъ предполагалось, что новое правительство—не чета старому, то Національное Собраніе (уже при 3-емъ чтеніи) оставило мысль авторовъ проекта и приняло предложеніе Жюля Симона (министра народнаго просвѣщенія), ставшее текстомъ ст. 68 закона 18-го августа. См. пренія по этому вопросу въ отчетахъ засѣданій 19 іюля и 7 августа.

Въ 1871 году весь споръ шелъ изъ-за департаментской коммиссіи; ослабить ея значеніе было главной задачей противниковъ реформы. Это и удалось во многихъ отношеніяхъ.

Во-первыхъ, сочли небезопаснымъ предоставить ей выборъ своего предсѣдателя (какъ предполагалось по проекту). Остановились на мысли возложить предсѣдательство на старѣйшаго по возрасту изъ ея членовъ (ст. 71) [1]. Лишь въ 1899 году департаментскія коммиссіи получили право избирать своихъ предсѣдателей, и незамѣтно, чтобы префекты померкли въ ихъ тѣни. А вѣдь мотивомъ ст. 71 была именно такая боязнь [2].

Вопросъ о вознагражденіи членамъ коммиссіи также получилъ отрицательное разрѣшеніе. Одни стояли категорически за такое вознагражденіе, другіе — не менѣе категорически противъ. Коммиссія децентрализаціи безуспѣшно предлагала предоставить рѣшеніе вопроса самимъ департаментамъ [3].

---

[1]) При обсужденіи проекта по статьямъ, внесена была поправка къ ст. 71, возлагавшая предсѣдательство въ департаментской коммиссіи на префекта. Послѣ блестящей защиты проекта, поправка была отклонена (большинствомъ 462 противъ 119), и Собраніе вотировало (428 противъ 138) ст. 71 въ первоначальной редакціи (предсѣдатель выбирается ежегодно самой коммиссіей). Но при 3-мъ чтеніи, послѣ совѣщанія съ правительствомъ, въ которомъ главную роль игралъ Тьеръ, авторамъ проекта пришлось предложить Собранію новый текстъ ст. 71 (сохранившій силу до 1899 г.), и эта новая редакція получила теперь 401 голосъ противъ 194, между тѣмъ какъ первоначальная редакція статьи, получившая незадолго до того 428 гол., а теперь предложенная въ качествѣ поправки, — была отклонена. См. отчеты о засѣданіяхъ 20 іюля и 8 августа въ Journal Officiel.

[2]) Loi du 8 juillet 1899 modifiant l'article 71 de la loi du 10 août 1870 sur les conseils généraux.

[3]) Поправка, сдѣлавшаяся статьей 75-й въ законѣ 1871 года и которой вопросъ былъ разрѣшенъ въ смыслѣ обязательной безвозмездности, получила 343 голоса противъ 260. J. O. p. 2219. Бетмонъ и другіе доказывали, что въ такомъ случаѣ представители менѣе обезпеченныхъ слоевъ населенія не будутъ имѣть возможности работать въ департ. коммиссіяхъ, и благодаря исключительной кандидатурѣ имущихъ классовъ, извратится демократическій характеръ реформы. Однако, и при третьемъ чтеніи поправка Бетмона не была принята, и вопросъ былъ рѣшенъ въ томъ же смыслѣ, еще бо̀льшимъ числомъ голосовъ.

Заключеніе договоровъ отъ имени департаментовъ было также предоставлено не департаментской коммиссіи, какъ это проектировалось, а, попрежнему, префектамъ [1]). Послѣдніе сохранили и многое изъ функцій опеки надъ общинами, которыя Ваддингтонъ желалъ перенести всецѣло на департаментскіе совѣты (онъ считалъ это необходимымъ въ интересахъ демократіи); но противъ подобной ихъ роли горячо возстали, особенно крайняя лѣвая, не желавшая отдавать общинъ какъ бы въ кабалу „реакціоннымъ" генеральнымъ совѣтамъ [2]).

§ 6.

Съ такими подчистками, проектъ 1871 года сталъ закономъ [3]). Въ мысли его авторовъ онъ былъ лишь первой частью обширнаго плана: въ ближайшей очереди стояли преобразованіе общины, организація кантона. И, въ связи съ реформой народнаго образованія, воинской повинности и другихъ сторонъ государственной жизни, административная реформа должна была способствовать полному обновленію Франціи.

Планъ этотъ могъ осуществиться при одномъ условіи: еслибы съ самого же начала 3-я республика имѣла прочную почву подъ ногами, и правительство держалось либеральной программы. Франція, пожалуй, получила бы строй-

---

[1]) Законъ 10 авг. 1871 г., ст. 54, § 4. Это было вполнѣ послѣдовательно, разъ рѣшено было, что префектъ остается исполнительнымъ органомъ департамента, представителемъ послѣдняго въ судебныхъ дѣлахъ и т. д.

[2]) Первоначально имѣлось въ виду передать департаментскимъ совѣтамъ (и коммиссіямъ) цѣлый рядъ функцій, принадлежавшихъ префектамъ въ области надзора за дѣятельностью коммунъ, органовъ благотворительности и церковно-приходскихъ совѣтовъ (fabriques). Осуществись эта программа, характеръ генеральныхъ совѣтовъ, какъ власти, замѣтно бы усилился.

[3]) 10-го августа, послѣ обстоятельной оцѣнки и обсужденія общаго и по статьямъ, законопроектъ былъ принятъ большинствомъ 509 противъ 126 голосовъ. Изъ числа вотировавшихъ противъ назовемъ: Эм. Араго, Луи Блана, Дювержье-де-Горанна, Греви, Эрнеста Пикара и Эдгара Кинэ.

ную систему мѣстныхъ учрежденій, въ которыхъ представителямъ общества принадлежало бы не только право рѣшенія по мѣстнымъ дѣламъ, но и власть исполнительная.

На самомъ дѣлѣ, вопросы конституціонные, борьба изъ-за формы правленія, распря династическихъ партій и сторонниковъ демократіи, скоро выдвинулись на первый планъ; условій болѣе полнаго осуществленія идеи децентрализаціи опять не оказалось въ наличности.

Когда въ 1849—51 годахъ консервативная мысль внушала многимъ дѣятелямъ планъ облеченія генеральныхъ совѣтовъ чрезвычайной властью на случай революціоннаго давленія изъ центра — Парижа, дѣло заключалось въ трепетѣ передъ соціальной революціей. „Возстановленіе порядка“ государственнымъ переворотомъ 2-го декабря, если оставить въ сторонѣ его конкретную обстановку, было торжествомъ той же реакціонной идеи, но не путемъ неуклюжей, непрактичной и едва ли вообще осуществимой диктатуры департаментскихъ совѣтовъ, а путемъ захвата центральной власти и всѣхъ ея орудій.

Для монархическихъ партій и жестокость переворота, и, далѣе, двадцать лѣтъ императорской политики были отличной школой либерализма; они слишкомъ имъ прониклись. чтобы всецѣло ему измѣнить, когда въ Національномъ Собраніи 1871 года они оказались въ большинствѣ.

Но, затѣмъ, борьба между демократіей и монархіей, коренное и непримиримое противорѣчіе идеи династическаго права и республики, вышедшей изъ мятежа. обострялись такъ, что исходъ могъ быть найденъ или въ новомъ государственномъ переворотѣ, или въ установленіи, на первыхъ порахъ, гибридной формы правленія — которая дала бы возможность противоположнымъ теченіямъ соперничать у власти и изъ-за власти, но въ рамкахъ опредѣленнаго строя.

Викторъ Брольи, проницательный писатель, посвященный въ тайны всѣхъ режимовъ Франціи XIX-го вѣка, предсказалъ этотъ двойственный характеръ будущей французской конституціи въ слѣдующихъ строкахъ, написан-

ныхъ еще въ 1861 году: „Республика, приближающаяся къ конституціонной монархіи; конституціонная монархія, приближающаяся къ республикѣ и отличная отъ нея лишь организаціей и постоянствомъ исполнительной власти, — вотъ единственная альтернатива, какая остается у друзей свободы" [1]).

Но даже если свести къ малозначущимъ оттѣнкамъ различіе между частями этой альтернативы, все же для рѣшенія вопроса въ одномъ или въ другомъ смыслѣ необходима была политическая борьба.

А такой колоссальный факторъ государственной жизни, какъ административная система, могъ ли остаться внѣ этой борьбы? И отъ людей, стоящихъ у власти, когда они служатъ боевымъ политическимъ идеямъ, можно ли ожидать воздержанія отъ соблазна: воспользоваться этой властью для торжества этихъ идей?

Въ теченіе первыхъ лѣтъ своего существованія, 3-я республика была театромъ борьбы реакціи и демократіи. Формула „консервативной республики" означала или отрицаніе демократіи, или ступень къ монархической реставраціи, или, одновременно, эти двѣ вещи.

Мы не можемъ касаться здѣсь ни отношеній между монархическими партіями, ни политики главнаго претендента, графа Шамбора, ни паденія Тьера и выбора президентомъ маршала Макъ-Магона [2]); намъ достаточно напомнить эти имена и событія, чтобы стало ясно, какъ преждевременно было, со стороны демократовъ, отстаивать прерогативы центральной власти, на основаніи мнимаго, якобы наступившаго уже, превращенія ея въ орудіе народной воли.

Правда, въ 1872 году нашла, наконецъ, выраженіе въ законѣ давнишняя, не разъ нами отмѣченная тенденція

---

[1]) Duc de Broglie. Vues sur le gouvernement de la France. 1870. Стр. LXXII. Книга эта, задержанная полиціей въ 1861 году, была издана спустя 9 лѣтъ. Она была авторитетнымъ выраженіемъ взглядовъ либеральныхъ монархистовъ, и на нее не разъ ссылались въ политическихъ дебатахъ.

[2]) 24-го мая 1873.

навязать департаментскимъ совѣтамъ роль спасителей отечества и законной власти отъ революцій и узурпацій [1]). 3-я республика обобщила и внесла въ законодательство идею, восходящую еще къ временамъ Людовика XVIII-го и возвращенія „Буонапарте" съ Эльбы. Это былъ отголосокъ давнишняго страха и памятникъ политическаго диллетантизма потомковъ крестоносцевъ, не болѣе.

Однако, когда президентское кресло было занято маршаломъ — и на семь лѣтъ думали обезпечить торжество консервативной политики, то не департаментскіе совѣты, а, конечно, префекты оказались ея главными пружинами.

Законъ 20-го января 1874 года вернулъ правительству назначеніе мэровъ [2]). По этому поводу министръ внутреннихъ дѣлъ и премьеръ князь Брольи (Альберъ) писалъ своимъ префектамъ слѣдующее: въ назначеніяхъ мэровъ общинъ не руководствоваться исключительно политическими соображеніями; достаточно, чтобы мэры внушали довѣріе съ точки зрѣнія „консервативныхъ началъ и интересовъ, диктующихъ всѣ постановленія Собранія" [3]).

Сторонники децентрализаціи, съ легкой руки Нансійской программы, стремились поставить органы общинъ въ

---

[1]) 15 février 1872. Loi relative au rôle éventuel des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles. Vuatrin et Batbie, p. 237. Законъ этотъ вызванъ иниціативой графа Тревенека (Tréveneuc), именемъ котораго онъ и окрещенъ, и который еще при обсужденіи закона 10 авг. 1871 г. предлагалъ внести въ него поправку, возлагавшую на генеральные совѣты обязанность, въ случаѣ посягательства на Нац. Собраніе, немедленно командировать делегатовъ для организаціи отпора мятежу; эти делегаты должны были съѣзжаться въ Буржѣ или Орлеанѣ. См. Journal Officiel, 1871, p. 2245. Идея Тревенека была поддержана многочисленной группой депутатовъ и коммиссіей о децентрализаціи, но рѣшено было возбужденный вопросъ сдѣлать предметомъ особаго законопроекта. Ib. 2550—2. Такимъ образомъ, въ 1872 г. осуществилось то, о чемъ такъ хлопотали въ 1851 г. Ст. выше стр. 197.

[2]) При Имперіи мэры назначались правительствомъ; затѣмъ закономъ, законъ 14 апр. 1871 года (ст. 9) предоставилъ ихъ выборъ муниципальнымъ совѣтамъ. Черезъ три года вернулись вспять, съ тѣмъ, чтобы сначала въ 1882 г., а окончательно съ муниципальной реформой 1884 г. дать торжество началу избранія мэра муницип. совѣтомъ.

[3]) Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, 1874. Циркуляръ 22-го января. Стр. 32—4. Кстати, А. Брольи въ свое время былъ сторонникомъ Нансійской программы.

связь съ департаментскими совѣтами; одни желали этого въ интересахъ общинъ и въ надеждѣ извлечь ихъ изъ тенетъ бюрократической опеки; другіе — потому что имѣли въ виду создать въ лицѣ совѣтовъ какъ бы мѣстные центры консервативной умѣренной политики.

Разсчеты эти были гадательны. Дѣлу консерватизма служила теперь высшая власть, и естественно было мэрамъ сдѣлаться всецѣло ея органами, быть въ ея рукѣ. Вотъ что говоритъ Брольи: „агенты правительства маршала Макъ-Магона, мэры, должны оказывать всяческое содѣйствіе его власти и не допускать ничего, что бы могло ее поколебать и уменьшить. Вотъ все, чего вы (т.-е. префекты) можете отъ нихъ требовать. Защищать власть маршала Макъ-Магона значитъ защищать власть Собранія, его избравшаго — и спокойствіе общества, ввѣренное его охранѣ“ [1]).

Черезъ мэровъ партійное правительство держало въ своихъ рукахъ деревни и мелкіе города; но концертъ этотъ требовалъ въ каждомъ департаментѣ дирижерской палочки префекта. Законъ 1871 года не причинилъ чрезмѣрнаго ущерба послѣднему. И едва ли онъ забылъ, какова его роль въ практикѣ французской администраціи. На всякій случай, новое правительство напомнитъ ему объ этой роли.

„Правительство, господинъ префектъ, читаемъ въ одномъ циркулярѣ министра внутреннихъ дѣлъ, взамѣнъ своего довѣрія требуетъ отъ васъ всецѣлой преданности; я не оставлю васъ безъ инструкцій; сообразуйтесь съ ними безъ колебаній, и моя отвѣтственность всегда покроетъ вашу. Первое, чего Національное Собраніе ждетъ отъ установленнаго имъ правительства, такъ это администраціи, вдохновляемой одной и той же мыслью, руководимой съ точностью и стоящей открыто во главѣ консерваторовъ“ [2]).

Циркуляръ этотъ возвращаетъ насъ къ временамъ

---

[1]) Ib. 34.

[2]) Bulletin etc. 1873, циркуляръ м-стра вн. дѣлъ Beulé отъ 1-го іюня. Стр. 150.

аналогичныхъ циркуляровъ Персиньи[1]). Это—возстановленіе правительственной кандидатуры. Министръ приглашаетъ префектовъ заявлять безъ колебаній и во всеуслышаніе о томъ, куда склоняются симпатіи и поощренія власти. „Пусть всѣ, желающіе реорганизовать страну подъ президентствомъ славнаго маршала, знаютъ, что они найдутъ рѣшительную поддержку и защиту“.

Въ другомъ циркулярѣ того же министра префектамъ рекомендуется быстрота, точность, исправность администраціи, и буквально воспроизводятся слова Персиньи о томъ, что хорошая администрація является наилучшей политикой[2]).

Такимъ образомъ, перерожденія административныхъ началъ во Франціи не послѣдовало послѣ закона 1871 года. Необходимость опереться на централизацію для того, чтобы вообще существовать, была для правительства гораздо болѣе насущнымъ вопросомъ, чѣмъ осуществленіе программъ, какъ бы онѣ ни были привлекательны.

Программа децентрализаціи обладала притягательной силой, и вліяніе ея было не изъ ничтожныхъ. Но въ политическихъ условіяхъ начала 3-ей республики, законъ 1871 года былъ ея единственнымъ завоеваніемъ; и это скорѣе много, чѣмъ мало, если имѣть въ виду, что за все столѣтіе не было сдѣлано болѣе рѣшительнаго шага въ сторону децентрализаціи. Идея давно уже созрѣла; въ 1871 году она дала плодъ, раньше чѣмъ политика могла ее парализовать.

Но, конечно, для дальнѣйшаго развитія зародышей децентрализаціи, политическая борьба 70-ыхъ годовъ не была благопріятна. Теченіе, сказавшееся въ только что

---

1) См. выше, стр. 210.

2) Ib. 478—9. Циркуляръ 23 сент. 1873. Вся философія французской бюрократіи, вся ея вѣра въ чудотворность административной машины, управляемой изъ центра, выражена въ этихъ словахъ: ...„le génie même [de cette nation] réclame une administration diligente, régulière, savante dans la pratique des lois, pénétrée surtout de ce principe que bien administrer n'est pas seulement la meilleure des politiques, mais la véritable force des gouvernements honnêtes“.

приведенныхъ правительственныхъ взглядахъ, не могло быть стихіей, благопріятной для самодѣятельности департаментовъ.

Авторы проекта, ставшаго закономъ 1871 года, особенное значеніе придавали тому, какъ онъ будетъ приложенъ на практикѣ. Основная идея проекта была скорѣе враждебна префектамъ, но когда обстоятельства вернули имъ прежнее значеніе — политическихъ орудій центральной власти, власть ихъ, которой и новый законъ, въ сущности, не поколебалъ, совершенно затмила собой эти департаментскія коммиссіи, въ глазахъ близорукихъ людей, являвшіяся угрозой единству Франціи.

Генеральные совѣты и ихъ коммиссіи склонны были, на первыхъ порахъ, довольно широко понимать свои права; центральнаа власть ревниво и бдительно удерживала ихъ въ рамкахъ весьма ограничительно истолкованнаго закона, и особенно много случаевъ признанія незаконными дѣйствій мѣстныхъ общественныхъ органовъ замѣчается какъ разъ въ 1873—1874 годахъ, одновременно съ приведенными выше циркулярами.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Департаментское самоуправленіе при третьей Республикѣ.

§ 1. Характеръ закона 1871 г.—§ 2. Очеркъ компетенціи генеральнаго совѣта.—§ 3. О предметахъ департаментскихъ расходовъ.—§ 4. О средствахъ департаментовъ.—§ 5. Правительственный надзоръ.—§ 6. Отношеніе префекта къ совѣту.—§ 7. Вопросъ о децентрализаціи.—§ 8. Внѣпарламентская коммиссія 1896 г.

§ 1.

Какъ бы то ни было, законъ 1871 года—послѣднее слово въ развитіи департаментскаго самоуправленія. Поправки, внесенныя въ этотъ законъ при 3-ей Республикѣ, коснулись подробностей; такъ что именно имъ опредѣляется мѣра самостоятельности, признанная за департаментами, какъ субъектами особыхъ интересовъ и особыхъ правъ.

Хотя законъ этотъ и выразилъ реакцію противъ административнаго режима 2-ой Имперіи, но, какъ мы видѣли, коренной ломки мѣстныхъ учрежденій не послѣдовало. Напротивъ, и въ данномъ случаѣ ограничились—какъ въ 1833—1838 годахъ, какъ въ проектѣ 1851 г., какъ въ 1866 году—лишь усовершенствованіемъ наличнаго строя; и несмотря на созданіе департаментской коммиссіи въ 1871 году соотношеніе представительнаго и

правительственнаго элементовъ въ департаментѣ не измѣнилось; префектъ остается его исполнительнымъ органомъ, а власть рѣшенія и контроля, принадлежавшая и прежде, въ принципѣ, департаментскому совѣту, теперь благодаря учрежденію коммиссіи выигрываетъ въ полнотѣ и дѣйствительности.

Главная задача и заслуга департаментскаго закона 1871 года и заключается въ усиленіи власти совѣта (въ вопросахъ департаментскаго интереса) и принадлежащаго ему контроля надъ дѣятельностью префекта (какъ исполнителя его, т.-е. совѣта, постановленій).

Надо было очертить границу компетенціи департаментскаго совѣта, организаціей правительственнаго надзора гарантировать соблюденіе этой границы, обезпечить за совѣтомъ контроль надъ исполненіемъ его постановленій; но все это не заново, а сохраняя старое рядомъ съ новымъ.

Законъ 1871 года отмѣнилъ законы 1838 и 1866 гг., но онъ явился сплошнымъ компромиссомъ между административными традиціями и духомъ преобразованій.

По закону 28-го плювіоза администрація департамента всецѣло принадлежитъ префекту. Здѣсь нѣтъ различія между государственной администраціей въ предѣлахъ департамента и администраціей департаментскихъ самостоятельныхъ интересовъ—послѣдніе не намѣтились еще, у нихъ нѣтъ своего органа, съ ними не очень-то считаются. Генеральный совѣтъ является лишь ихъ выразителемъ; онъ выслушиваетъ отчетъ префекта, заявляетъ ходатайства и проч.—но, въ концѣ концовъ, у него нѣтъ власти рѣшенія по департаментскимъ вопросамъ.

Когда генеральный совѣтъ сталъ выборнымъ и, въ качествѣ таковаго, органомъ населенія департамента и его нуждъ—въ противоположность префекту, представителю центральной власти и общегосударственныхъ интересовъ; и когда, въ теченіе первыхъ десятилѣтій XIX-го вѣка, сложились и получили признаніе въ законахъ, а отчасти и возникли благодаря имъ конкретные, практи-

ческіе интересы департаментовъ, обозначились спеціальные рессурсы, то образовалась и особая администрація этихъ интересовъ, и особый бюджетъ департамента; и уже тогда начала какъ-бы раздваиваться дѣятельность по завѣдыванію департаментскими интересами; въ принципѣ „завѣдующимъ“ былъ признанъ генеральный совѣтъ, какъ органъ частной, партикулярной воли—предъ лицомъ общей воли, представленной государственной властью и ея мѣстнымъ агентомъ—префектомъ. Департаменты получили свою волю, но, чтобы она не нарушала общей гармоніи національнаго единства, она, эта воля, была совершенно стѣснена въ своихъ проявленіяхъ. Здѣсь источникъ той правительственной опеки, на которую жаловались противники централизаціи. Однако, разъ власть окончательнаго рѣшенія по извѣстнымъ вопросамъ (особенно послѣ 1871 г.) была признана за департаментскими совѣтами, то этимъ именно и пробивалась брешь въ централизаціи; въ этой именно мѣрѣ и возникала департаментская автономія. Одновременно съ этимъ, исполнительнымъ органомъ департамента остался префектъ.

Значитъ ли это, что какъ въ законѣ 28-го плювіоза VIII года, такъ и теперь „одному префекту принадлежитъ администрація департамента“, и что, слѣдовательно, исключительно на префектѣ лежитъ администрація департаментскихъ интересовъ? Отвѣтъ будетъ утвердительный, если подъ администраціей понимать исполненіе въ тѣсномъ смыслѣ слова, т.-е. принятіе мѣръ для осуществленія данной выраженной воли. Но такъ какъ администрація департаментскихъ интересовъ заключается, прежде всего, въ выраженіи этой воли какъ по общимъ, такъ и по конкретнымъ вопросамъ, обнимаемымъ компетенціей генеральнаго совѣта, и въ выраженіи этой воли совѣтъ самостоятеленъ, а префектъ является лишь ея исполнителемъ, то, очевидно, первое мѣсто въ завѣдываніи департаментскихъ интересовъ принадлежитъ совѣту, а не префекту.

Послѣдній, попрежнему, представитель исполнительной власти Республики въ департаментѣ; одновременно

онъ исполнительный органъ департамента, какъ субъекта спеціальныхъ правъ и интересовъ; и въ этой второй роли ему принадлежитъ подготовка дѣлъ и исполненіе всего, что постановитъ департаментскій совѣтъ.

Словомъ, въ единомъ лицѣ префекта совмѣщаются двѣ должности: представителя государственной власти и, такъ сказать, прокурора законности департаментскаго самоуправленія,—и органа этого самоуправленія, исполнителя постановленій департаментскихъ коммиссіи и совѣта; въ этомъ все своеобразіе французской системы.

Чтобы ее оцѣнить, необходимо предварительно отвѣтить на слѣдующіе вопросы: какая власть и по какимъ вопросамъ принадлежитъ департаментскому совѣту? каковы гарантіи соблюденія границъ этой власти? каково отношеніе префекта-исполнителя къ совѣту, дѣлающему постановленія? [1]).

§ 2.

Предметы вѣдомства департаментскаго совѣта очень разнообразны; ему принадлежитъ нѣсколько функцій, различныхъ по значенію, объему, болѣе или менѣе удаленныхъ отъ того, что можно было бы назвать интересомъ департамента; но выражать этотъ интересъ, проникаться

[1]) Относительно организаціи генеральныхъ совѣтовъ напомнимъ, что земское избирательное право есть всеобщее, что гласные выбираются на 6 лѣтъ по одному отъ кантона, т. что численность ихъ колеблется отъ 17 (Восточные Пиренеи) до 65 (Сѣверный департаментъ), а въ огромномъ большинствѣ отъ 24 до 49. Черезъ каждые 3 года, происходитъ обновленіе половины состава. Провѣрка полномочій гласныхъ была предоставлена закономъ 1871 года (ст. 16) самому совѣту, но съ 1875 г. (зак. 31 іюля) сужденіе о законности выборовъ принадлежитъ Государственному Совѣту. Очередныхъ сессій двѣ, порядокъ занятій есть общій порядокъ представительныхъ собраній и т. д. См. Georges Dethan. De l'organisation des conseils généraux. 1889. В. Ивановскій. Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и въ Пруссіи. 1886 (интересныя данныя о классовомъ составѣ земскаго представительства). Bouffet et Périer. Traité du département. G. II. titre V, chap. I. (Монументальный трудъ, наиболѣе обстоятельный и авторитетный).

имъ во всей своей дѣятельности есть, конечно, главная задача совѣта.

Хотя при обсужденіи вопроса de lege ferenda постоянно настаивалось на различіи общегосударственныхъ и частныхъ, департаментскихъ интересовъ; тѣмъ не менѣе, очертанія компетенціи совѣтовъ не опредѣляются этимъ различеніемъ, т.-е. законъ не проводитъ границы между вѣдомствомъ департаментскаго совѣта и администраціей префекта на основаніи этого различія общихъ и частныхъ интересовъ; такая граница была бы необходима, если бы департаменты имѣли свой исполнительный персоналъ и свое дѣлопроизводство, независимое отъ дѣлопроизводства префектуры. Законъ просто указываетъ, по какимъ предметамъ совѣтъ можетъ или долженъ постановлять, давать заключеніе и т. д.; онъ не говоритъ, что такія-то отрасли или задачи управленія, или что такіе-то мѣстные интересы довѣряются заботамъ и власти департаментскаго совѣта. Но, конечно, фактически есть рядъ нуждъ, удовлетворяемыхъ именно средствами и дѣятельностью департамента, какъ мѣстнаго союза; и нужды эти, какъ мы дальше увидимъ, далеко не всегда носятъ частный, мѣстный характеръ. Правда, законъ упоминаетъ право совѣта обсуждать, по предложенію префекта или по инициативѣ одного изъ своихъ членовъ, любой предметъ департаментскаго интереса [1]). Но такъ какъ опредѣленіе того, какой интересъ департаментскій, какой нѣтъ, принадлежитъ въ конечномъ счетѣ центральной власти, а кромѣ того, основныя начала департаментской организаціи — отсутствіе своихъ исполнительныхъ органовъ и самостоятельнаго обложенія—ставятъ неодолимыя помѣхи свободному раскрытію и развитію этой мѣстной инициативы, то такое общее право, въ сущности, боль-

[1]) Art. 48. Le conseil général délibère:... 5° Sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres.

шого значенія не имѣетъ, и главную роль играютъ предметы, особо поименованные въ законѣ.

Отчетливо бросается въ глаза слѣдующее: въ однихъ случаяхъ совѣты должны, обязаны постановлять; въ другихъ—и такихъ большинство—они постановляютъ, но могутъ и не постановлять; въ случаяхъ перваго рода. если они почему-либо не выполнятъ своей обязанности, правительство дѣлаетъ это за нихъ; въ случаяхъ второй категоріи, центральная власть не можетъ ихъ замѣнить. Этому различію обязательныхъ и факультативныхъ функцій соотвѣтствуетъ и различіе обязательныхъ и факультативныхъ расходовъ, обязательнаго и факультативнаго обложенія.

Исторически важно и необходимо отмѣтить, что все развитіе департаментовъ заключается въ слѣдующемъ: въ началѣ (въ системѣ закона VIII-го года) преобладаетъ обязательность, начало повинности; въ концѣ—общимъ правиломъ является факультативность, свобода. Но было бы большимъ заблужденіемъ въ этой факультативности, въ этой свободѣ департаментскихъ совѣтовъ постановлять или не постановлять, дѣлать или не дѣлать ассигновокъ, — видѣть симптомъ частнаго, для государства болѣе или менѣе безразличнаго значенія предметовъ департаментской компетенціи. Нѣтъ, постепенная эмансипація была результатомъ того, что, по признанію законодателя, данныя отрасли управленія пустили настолько глубокіе корни въ департаментахъ, и представители послѣднихъ въ такой степени внушаютъ довѣріе и съ точки зрѣнія компетентности, и съ точки зрѣнія заботъ объ общемъ благѣ, что стѣсненіе свободы ихъ дѣятельности являлось бы излишнимъ и даже вреднымъ.

Сохраняя подготовку и исполненіе дѣлъ за органами администраціи, законъ ввѣрилъ власть завѣдыванія, рѣшенія и контроля департаментскимъ совѣтамъ.

Послѣ этого общаго вступленія сдѣлаемъ бѣглый очеркъ обязательной и свободной дѣятельности этихъ совѣтовъ.

Среди функцій, выполненіе которыхъ обязательно для

департаментскихъ совѣтовъ, на первомъ планѣ стоитъ производимая ими раскладка департаментскаго контингента прямыхъ налоговъ между округами; одновременно, департаментскими совѣтами разсматриваются просьбы округовъ и (во второй инстанціи) общинъ относительно сбавокъ въ соотвѣтствующихъ контингентахъ [1]).

Въ случаѣ невыполненія, почему-либо, департаментскимъ совѣтомъ этой функціи, опредѣленіе контингентовъ дѣлается префектомъ, на основаніи раскладки предшествующаго года (ст. 39).

Операція раскладки между округами есть необходимое продолженіе того акта законодательной власти, которымъ вся ежегодно разрѣшаемая законодателемъ сумма прямыхъ налоговъ, разверстывается между департаментами [2]). Поэтому, дѣйствія генеральныхъ совѣтовъ какъ бы входятъ въ составъ акта, опредѣляющаго долгъ плательщиковъ податей государству; а такъ какъ притязанія послѣдняго на кошелекъ первыхъ могутъ опираться лишь на волю законодателя, и департаментскіе совѣты вносятъ раскладкой свою долю въ это волеизъявленіе, то суверенный характеръ законодательной власти отраженнымъ свѣтомъ падаетъ и на нихъ, и ихъ постановленія, въ этомъ случаѣ, считаются **суверенными**. т.-е. они не могутъ быть ни отмѣнены, ни измѣнены, ни обжалованы другой власти.

---

[1]) Art. 37. Le conseil général répartit chaque année, à sa session d'août, les contributions directes, conformémemeut aux règles établies par les lois.— Avant d'effectuer cette répartition, il statue sur les demandes délibérées par les conseils compétents en réduction de contingent. Art. 38. Le conseil général prononce définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes et préalablement soumises au conseil compétent.

Въ статьяхъ этихъ не говорится объ **окружныхъ** совѣтахъ, п. ч. въ 1871 году не были увѣрены, что ихъ сохранятъ. Отсюда описательное выраженіе „conseils compétents". Въ остальномъ текстѣ статей буквально воспроизводитъ ст. 1 и 2 закона 10 мая 1838, въ свою очередь воспроизводившаго начало закона 28-го плювіоза (ст. 6 §§ 3—4).

[2]) Дальнѣйшая раскладка производится окружными совѣтами (conseils d'arrondissement)—между коммунами (общинами), и, наконецъ, въ коммунахъ, особыми „коммиссіями раскладчиковъ"—между отдѣльными плательщиками налоговъ.

Раскладка податей принадлежитъ совѣтамъ съ самаго начала ихъ существованія; на первыхъ порахъ, это была, можно сказать, ихъ главная роль (вмѣстѣ съ вотированіемъ средствъ на расходы администраціи). Конечно, она придаетъ имъ лишній вѣсъ; но, все же, роль эта случайная, и связана съ раскладочнымъ характеромъ французскихъ прямыхъ налоговъ [1]).

Такимъ же случайнымъ, т.-е. не относящимся къ нормальной задачѣ департаментскихъ совѣтовъ—завѣдыванію департаментскими дѣлами—элементомъ ихъ компетенціи является надзоръ за общинами, или, какъ французы чаще выражаются, опека (la tutelle des communes). Мы видѣли, что авторы закона 1871 года непрочь были перенести на департаментскій совѣтъ всѣ относящіяся сюда права префекта. Мотивировалось это тѣмъ, что дѣятельность совѣта (т.-е. муниципальнаго), избраннаго всеобщимъ голосованіемъ, можетъ быть поставлена подъ контроль лишь такого же, т.-е. избраннаго всеобщимъ же голосованіемъ, учрежденія.

Послѣдовательность требовала бы, въ такомъ случаѣ, освободить и департаментскіе совѣты отъ контроля исполнительной власти и передать его Національному Собранію (что и предлагалъ проектъ Бетмона и Маньена). Конечно, подобное созданіе новой іерархіи всеобщаго голосованія, рядомъ съ обычной административной іерархіей исполнительной власти противорѣчило всѣмъ началамъ французскаго строя.

При обсужденіи закона 1871 года, идея авторовъ

---

[1]) На практикѣ, вся сложная техническая подготовка раскладочной операціи производится финансовымъ вѣдомствомъ, а генеральный совѣтъ даетъ ей обыкновенно лишь свою санкцію. См. подробности у Bouffet et Périer. Traité du département. §§ 970—975. Французская система прямого обложенія признается отсталой и нецѣлесообразной, но все же участіе мѣстныхъ совѣтовъ (департаментскихъ, окружныхъ и муниципальныхъ) въ осуществленіи общегосударственной функціи первѣйшей важности, гарантируемое нынѣшней системой, было своего рода политическимъ ея преимуществомъ; участіе въ раскладкѣ, конечно, всегда способствовало вящему значенію этихъ совѣтовъ. Ср. M. Hauriou. Précis de droit administratif. 4 éd. 751—2.

проекта, въ такомъ объемѣ, не имѣла успѣха [1]); но за департаментскимъ земствомъ были признаны не только извѣстныя права по надзору за общиннымъ управленіемъ, но и рѣшеніе по существу нѣкоторыхъ вопросовъ муниципальной администраціи [2]).

Эта сфера дѣятельности департаментскихъ совѣтовъ, охватывающая постановленія, довольно разнообразныя по содержанію и характеру, отчасти съужена, отчасти же расширена послѣ закона 1871 года. Муниципальный законъ 1884 года привелъ къ ограниченіямъ, наоборотъ, новѣйшее законодательство объ общественномъ призрѣніи предоставило совѣтамъ новыя функціи [3]).

---

[1]) Ораторы правительства успѣшно доказывали, что контроль надъ коммуной можетъ и долженъ принадлежать лишь государству, а никакъ не департаменту. Эта точка зрѣнія, поддержанная и крайней лѣвой Нац. Собранія, взяла верхъ надъ соображеніями авторовъ проекта, желавшихъ прежде всего усилить позицію генеральнаго совѣта на счетъ префекта.

[2]) Не вдаваясь въ исчерпывающее перечисленіе, назовемъ болѣе важные случаи вмѣшательства генеральнаго совѣта въ жизнь коммуны, на основаніи закона 1871 г. Генеральный совѣтъ ежегодно устанавливаетъ предѣлъ такъ наз. чрезвычайнаго самообложенія общинъ (на предметы общиннаго интереса), причемъ самъ руководствуется максимумомъ, разрѣшаемымъ закономъ на каждый годъ. (Ст. 42; ср. зак. 18 іюля 1866, ст. 4). Равнымъ образомъ, подъ контроль генеральнаго совѣта были поставлены общинныя пошлины (octrois): постановленія муниципальныхъ совѣтовъ относительно введенія, повышенія и т. д. этихъ пошлинъ утверждались департаментскимъ собраніемъ (ст. 46, 25° и 48,4°). Въ этомъ пунктѣ муниципальная реформа 1884 г. (Зак. 5 апрѣля) ограничила власть генеральнаго совѣта: послѣдній даетъ лишь свое заключеніе (avis) относительно упомянутыхъ постановленій, которыя санкціонируются теперь президентскимъ декретомъ или спеціальнымъ законодательнымъ актомъ.

Далѣе, утвержденію генеральнаго совѣта подлежатъ постановленія муниципальныхъ совѣтовъ объ учрежденіи или закрытіи ярмарокъ и базаровъ (ст. 46, 26°); и измѣненіе границы общинъ, принадлежащихъ къ одному кантону, если послѣдовало соглашеніе между муниципальными совѣтами (ст. 46, 26°). Но особенно властенъ генеральный совѣтъ въ вопросахъ, касающихся мѣстныхъ путей сообщенія, содержащихся въ значительной степени на средства общинъ: именно генеральный совѣтъ дѣлаетъ постановленія объ открытіи, о направленіи и пр. сельскихъ дорогъ большого сообщенія и общаго интереса; онъ же опредѣляетъ, какія общины и въ какой мѣрѣ участвуютъ въ расходахъ и т. д. (ст. 46, 7° и 8°). Отчетъ объ общинныхъ средствахъ, затраченныхъ на эти дороги, представляется ежегодно префектомъ генеральному совѣту. Ib. ст. 66 in fine.

[3]) См. предыдущее прим. Согласно закону 15 іюля 1893 г. о даровой

Но самой знаменитой и, въ то же время, самой чрезвычайной изъ всѣхъ „побочныхъ" функцій департаментскихъ совѣтовъ является роль, возложенная на нихъ закономъ 15 февраля 1872 года (такъ наз. loi Tréveneuc) на случай, „если Національное Собраніе или собранія, которыя заступятъ его мѣсто, будутъ незаконнымъ образомъ распущены, или имъ помѣшаютъ собраться", т.-е. если народное представительство подвергнется насилію со стороны узурпатора или революціонной толпы. Тогда генеральные совѣты, не ожидая особаго созыва, собираются въ главномъ городѣ департамента, или въ любомъ другомъ мѣстѣ (ст. 1) и принимаютъ мѣры къ охраненію порядка и спокойствія (ст. 2). Одновременно каждый совѣтъ посылаетъ двухъ делегатовъ туда, гдѣ находятся члены законнаго правительства и депутаты, уцѣлѣвшіе отъ разгрома; и Собраніе департаментскихъ делегатовъ заботится о возстановленіи законнаго порядка, властей и т. д. (ст. 3—6) [1]).

По вопросу о законѣ 1872 года существуетъ контроверза. Иными оспаривается его сила, онъ считается отмѣненнымъ конституціонными законами 1875 года. Во всякомъ случаѣ, можно считать, что практическаго значенія законъ этотъ никогда не будетъ имѣть, такъ какъ въ революціяхъ и въ государственныхъ переворотахъ, умѣвшихъ низвергнуть власть законодательную, всегда найдется энергія сокрушить неизвѣстно на что опирающуюся диктатуру департаментскихъ совѣтовъ.

Эта ихъ роль въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, которой имъ пока не приходилось—да, вѣроятно, никогда и не придется—играть, совсѣмъ удалена отъ ихъ главной задачи—завѣдыванія департаментскими интересами.

Напротивъ, переходя къ обзору совѣщательной функціи департаментскихъ совѣтовъ и принадлежащаго имъ права заявлять ходатайства, мы вступаемъ уже въ гра-

---

врачебной помощи генеральный совѣтъ долженъ озаботиться организаціей этой помощи, распредѣленіемъ общинъ между больничными учрежденіями, опредѣленіемъ долей расходовъ, ложащихся на департаментъ и на общины.

[1]) Текстъ этого закона у Vuatrin et Batbie, 237—8.

ницы мѣстныхъ нуждъ, мѣстныхъ запросовъ, мѣстныхъ интересовъ.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ мнѣніе департаментскаго совѣта обязательно запрашивается администраціей, и несоблюденіе этого является существеннымъ нарушеніемъ закона; но, конечно, мнѣніемъ этимъ администрація не связана [1]). Разумѣется, что, спрашивая мнѣнія совѣта, желаютъ использовать его знаніе мѣстныхъ условій, или же имѣется въ виду подкрѣпить данное постановленіе его авторитетомъ.

Намъ не приходится здѣсь повторяться о значеніи и важности ходатайствъ генеральныхъ совѣтовъ. Въ ходатайствахъ этихъ выражается общественное мнѣніе департамента; правительство перваго консула, правительство конституціонныхъ монарховъ и республика одинаково прислушивались къ нему.

Законъ 1871 года (ст. 51) запрещаетъ касаться въ ходатайствахъ политическихъ вопросовъ; но предметомъ ихъ могутъ быть вопросы экономическіе и управленія вообще. Надо сознаться, что и запретъ, и ограничительная оговорка одинаково растяжимы и могутъ различно толковаться [2]). Въ принципѣ, политическія ходатайства всегда запрещались; но на дѣлѣ, многія не отмѣненныя ходатайства общаго характера имѣли политическое зна-

---

[1]) Ст. 50 зак. 1871 г. говоритъ о трехъ случаяхъ, когда запрашивается мнѣніе департ. совѣта (по вопросу объ измѣненіи границъ департамента, округа...; о распространеніи лѣсоохранительныхъ порядковъ на общинные лѣса; относительно постановленій муницип. совѣтовъ о порядкѣ эксплоатаціи и пр. общиннаго лѣса) и прибавляетъ, что совѣтъ изъявляетъ мнѣніе во всѣхъ вообще случаяхъ, гдѣ это требуется законами или указами, а также по особому приглашенію министровъ. Въ настоящее время вопросовъ, по которымъ обязательно подаютъ свой голосъ совѣты, чрезвычайно много. Относятся они преимущественно къ земледѣлію, промышленности, начальному образованію. Ср. Bouffet et Périer ib. §§ 1376—82.

[2]) Недаромъ совѣтъ департамента Роны просилъ точнаго разграниченія политическихъ и неполитическихъ ходатайствъ („Qu'un texte fixe la limite qui sépare les voeux politiques interdits des voeux sur les questions économiques et d'administration générale qui sont permis"; см. въ сводѣ ходатайствъ за 1877 г., стр. 22). Но точное проведеніе границы едва ли возможно по существу.

ченіе [1]). При 3-й Республикѣ, какъ и раньше, ходатайства часто признавались политическими и отмѣнялись не по непосредственному ихъ содержанію, а въ виду скрытой тенденціи, особыхъ обстоятельствъ, мотивировки [2]). Конечно, почти всѣ политическія теченія и злобы дня находили и находятъ отголосокъ въ департаментскихъ совѣтахъ. По самому существу дѣла, ходатайства политическаго характера не могутъ разсчитывать на удовлетвореніе; да никто и не стремится къ этому; авторамъ ходатайствъ важно выразить свое воззрѣніе, иногда устроить правительству маленькую демонстрацію. Для парижской прессы, для общественнаго мнѣнія въ широкихъ кругахъ именно такія „сенсаціонныя ходатайства" и являются единственнымъ интереснымъ моментомъ сессій департаментскихъ совѣтовъ. Какъ они реагируютъ на тотъ или другой, взволновавшій общество, актъ правительства, какъ они отнесутся къ его программѣ, къ очередной реформѣ—вотъ что интересуетъ публику [3]). И заявленія департаментскихъ совѣтовъ имѣютъ огромное значеніе для правительства, для партій, для общественнаго мнѣ-

[1]) Такъ напр. въ 1876 году совѣтъ Сены просилъ, чтобы ни одна улица не носила имени Морни, Сентъ-Арно и другихъ дѣятелей 2-й Имперіи; въ 1881 г. совѣтъ Роны говоритъ объ упраздненіи бюджета исповѣданій и о мѣрахъ противъ происковъ духовенства; а совѣтъ Loire-et-Cher предлагаетъ запретить во всей Франціи религіозныя процессіи; въ 1887 г. совѣтъ Aude рекомендуетъ реформу административнаго строя „de manière à donner pleine satisfaction aux opérations (?) démocratiques de la nation et au programme soutenu par le parti républicain"; въ 1888 г. совѣтъ Bouches-du-Rhône требуетъ отдѣленія церкви отъ государства, сов. Cher и др.—упраздненія конгрегацій и т. д. Примѣры эти взяты наудачу изъ оффиціальныхъ сводовъ ходатайствъ за указанные годы. Ср. выше стр. 161 прим. и 202 прим.

[2]) Такъ напр. декретомъ 24 декабря 1873 г. признано было недѣйствительнымъ ходатайство совѣта Роны о возстановленіи городского самоуправленія въ г. Ліонѣ („que la ville de Lyon soit remise en possession des institutions municipales"). Ходатайство это признано политическимъ, какъ по существу, такъ и по мысли (par l'intention) авторовъ. См. Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, 1874. 153.

[3]) Въ этомъ отношеніи особенно много voeux было вызвано въ 80-хъ годахъ реформой начальнаго образованія, въ послѣдніе годы—антиклерикальной политикой республиканскаго правительства. Неоднократно высказывались совѣты и относительно вопросовъ внѣшней политики.

нія страны; заявленія эти даютъ возможность подсчитать шансы, разсмотрѣть взаимныя позиціи, провѣрить себя и т. д.

Печать предаетъ немедленной огласкѣ всякую резолюцію совѣтовъ; и если, спустя нѣсколько мѣсяцевъ, появляется правительственный декретъ, которымъ данное ходатайство, вслѣдствіе его политическаго характера, признается незаконнымъ—на основаніи мнѣнія Государственнаго Совѣта,—то этимъ въ сущности никто, кромѣ профессоровъ административнаго права, не интересуется. Буква закона (ст. 51) спасена, ходатайство не будетъ зарегистровано, но департаментскій совѣтъ достигъ своего: мнѣніе его получило огласку [1]).

Теперь мы перейдемъ къ обозрѣнію той области, гдѣ департаменты, представленные совѣтами, являются хозяевами опредѣленныхъ интересовъ, корпораціями съ кругомъ задачъ, основаннымъ на законѣ—съ правами, дающими возможность осуществлять эти задачи, и соотвѣтствующими средствами.

Чтобы составить ясное представленіе о томъ, что собственно дѣлаютъ французскіе департаменты, какія средства и на что они тратятъ, нѣтъ лучшаго пути, какъ привести нѣкоторыя положительныя данныя. На почвѣ этихъ данныхъ станетъ болѣе рельефнымъ значеніе правъ, предоставленныхъ департаментамъ, и примутъ болѣе конкретный характеръ схемы закона.

---

[1]) Приведемъ одинъ примѣръ изъ тысячи. Лѣтомъ 1903 г. префектъ Нижней Луары не разрѣшилъ католикамъ обычной религіозной процессіи (Fête-Dieu) въ г. Нантѣ. Генеральный совѣтъ (съ консервативнымъ большинствомъ) постановилъ выразить порицаніе администраціи и одновременно заявить ходатайство, чтобы „запретъ этотъ былъ отмѣненъ, и чтобы католики по меньшей мѣрѣ разсматривались наравнѣ съ вольнодумцами и могли пользоваться въ своихъ религіозныхъ манифестаціяхъ тою свободою, какую правительство предоставило манифестаціямъ невѣрія,—печальный примѣръ которыхъ былъ данъ недавно въ Парижѣ процессіей передъ статуей Доле“. Префектъ конечно потребовалъ снять это ходатайство съ обсужденія; однако оно прошло, и представитель власти демонстративно покинулъ залъ засѣданія. На слѣдующій день „инцидентъ“ былъ достояніемъ печати всей Франціи. См. газету Matin, 11 сент. 1903 г.

§ 3.

Къ началу XX-го вѣка населеніе европейской Франціи достигало 39 милліоновъ и распредѣлялось весьма неравномѣрно между 87 департаментами [1]).

Идеаломъ французской административной политики было всегда единообразіе (uniformité), приложеніе начала равенства къ администраціи страны. Повсюду однѣ и тѣ же власти вѣдаютъ одни и тѣ же дѣла; повсюду граждане несутъ однѣ и тѣ же обязанности, имѣютъ одни и тѣ же права. Давленіе государства на личность регулируется изъ центра, и давленіе это распредѣляется по всей территоріи равномѣрно при помощи одного, строго къ тому приспособленнаго административнаго механизма.

Но несмотря на то, что во всѣхъ департаментахъ одинаково имѣются префекты, совѣты генеральные и префектуры, что всюду жизнь департамента одинаково опредѣляется и находитъ выраженіе въ однѣхъ и тѣхъ же рубрикахъ бюджета, фактическія различія между отдѣльными департаментами очень значительны.

Оставляя въ сторонѣ находящійся на особомъ положеніи департаментъ Сены, населеніе котораго приближается къ 4 милліонамъ, въ населеніи другихъ департаментовъ (средняя цифра его для всей Франціи менѣе 450.000) мы видимъ значительныя и частыя уклоненія отъ нормы—въ ту и въ другую сторону. Сѣверный департаментъ (Nord) имѣетъ 1.866.994 жит.; затѣмъ въ шести департаментахъ цифра населенія вращается между 700.000 и 1.000.000; зато 28 департаментовъ имѣютъ менѣе 300.000 жит.; изъ нихъ три—менѣе чѣмъ 200.000 (Hautes-Alpes - 109.510, Basses-Alpes - 115.021, Tarn-

---

[1]) Нижеслѣдующія данныя основаны на изданномъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ и культовъ обзорѣ: Situation financière des départements en 1899 présentée par M. Bruman, conseiller d'Etat, directeur de l'administration départementale et communale à M. Waldeck-Rousseau. 1902.

et-Garonne—195.669), а территорія Бельфора всего лишь 92.304.

Какъ велика разница въ рессурсахъ (что̀ зависитъ, конечно, отъ разницы въ населенности и отъ всѣхъ другихъ экономическихъ факторовъ), это отчетливо обнаруживается различной продуктивностью добавочныхъ сантимовъ въ этихъ департаментахъ.

Добавочный сантимъ есть одна сотая часть контингента даннаго прямого (государственнаго) налога, ложащагося на департаментъ. Одни изъ департаментскихъ сантимовъ присоединяются лишь къ двумъ прямымъ налогамъ (земельному и личному; les contributions foncière et personnelle-mobilière). Другіе — ко всѣмъ четыремъ (т.-е. сверхъ двухъ упомянутыхъ налоговъ еще къ налогамъ на окна и двери и съ патентовъ). Такъ вотъ, одинъ добавочный сантимъ первой категоріи въ 10 департаментахъ даетъ менѣе чѣмъ 10.000 франковъ (въ Корсикѣ лишь 4.162 фр. 02 сант.); продуктъ его превышаетъ зато 40.000 франковъ въ 14 департаментахъ, достигая въ деп. Нижней Сены (Руанъ) — 84.518 фр. 47 сант., въ Сѣверномъ департаментѣ (Лилль, Рубэ, Валансьенъ)—87.882—30, а въ департаментѣ Сены (Парижъ)—огромной цифры въ 367.776 фр. 25 с. Добавочный сантимъ, исчисляемый съ четырехъ налоговъ, все же не даетъ 10.000 франковъ въ 5 департаментахъ; продуктъ его въ пяти другихъ департаментахъ—болѣе 100.000 фр.; причемъ въ деп. Нижней Сены онъ равенъ 129.924 фр. 75 сант, въ Сѣверномъ — 179.782 фр. 47 сант.; а въ деп. Сены—742.137 фр. 44 сант.

Но при всей разницѣ въ населеніи и богатствѣ, всѣ эти департаменты имѣютъ одинаковыя задачи, одинаковыя права; исполнительная часть ихъ администраціи одинаково находится въ рукахъ префектовъ, завѣдываніе и контроль одинаково въ рукахъ генеральныхъ совѣтовъ. Параллельная, единообразная дѣятельность этихъ департаментскихъ органовъ даетъ, въ итогѣ, для всей Франціи осуществленіе опредѣленныхъ, важныхъ для всей страны и для отдѣльныхъ мѣстностей функцій, при

взаимодѣйствіи представителей мѣстнаго общества и представителей государственной администраціи. Посмотримъ же, что̀ дѣлаютъ французскіе департаменты.

Въ 1899 году всѣми департаментами Франціи израсходовано около 300 милліоновъ франковъ [1]).

Болѣе двухъ третей этой суммы приходится на два предмета, всегда занимавшіе первое мѣсто въ департаментскомъ хозяйствѣ – на пути сообщенія и на общественное призрѣніе.

На первыя израсходовано—135.076.006 франковъ; на второе—73.721.803 фр.

Затѣмъ, третій крупнѣйшій расходъ вызывается департаментскими долгами: на ихъ погашеніе и на проценты тратится 31.369.887 фр.

Другими, сравнительно второстепенными статьями расхода являются: содержаніе департаментскихъ зданій, постройки, инвентарь, всевозможныя пособія, поощренія т. д., о чемъ подробнѣе скажемъ въ своемъ мѣстѣ.

Остановимся на роли департаментскихъ совѣтовъ въ завѣдываніи путями сообщенія.

Департаментскія дороги въ тѣсномъ смыслѣ слова (routes départementales), входящія (еще съ 1811 года) въ составъ департаментскаго домена, занимаютъ далеко не первое мѣсто въ ряду расходовъ этой категоріи. Дѣло въ томъ, что сѣть этихъ дорогъ имѣетъ тенденцію уменьшаться, вслѣдствіе постояннаго ихъ перечисленія департаментскими совѣтами въ разрядъ дорогъ большого или средняго сообщенія (послѣднія называются также

---

[1]) Въ 1885 г. израсходованъ 271 милліонъ. Особенно увеличились съ тѣхъ поръ расходы на общественное призрѣніе. См de Crisenoy. Annales des assemblées départementales. T. II. Ensemble de la situation financière des départements. 177.

Не безинтересно будетъ напомнить, что бюджетъ одного г. Парижа вдвое больше суммы всѣхъ департаментскихъ бюджетовъ: онъ равенъ 600 милліонамъ; общины (кромѣ Парижа) тратятъ, въ круглыхъ числахъ, 700 милліоновъ, а бюджетъ государственный опредѣляется цифрой въ 3500 милліоновъ. Сравнительное значеніе государства, департаментскихъ земствъ, муниципальнаго управленія и столицы довольно рельефно выражается въ этихъ цифрахъ.

дорогами общаго интереса; chemins vicinaux de grande communication, chemins vicinaux d'intérêt commun ou de moyenne communication) [1]). Двѣ послѣднія категоріи путей, въ принципѣ, почитаются общинными, сельскими. И такъ какъ дороги эти субсидируются государствомъ, и въ расходахъ по ихъ сооруженію принимаютъ обязательное участіе (денежными взносами и натуральными повинностями) общины, по территоріи которыхъ эти дороги проходятъ, то многіе департаментскіе совѣты нашли выгоднымъ перечислить свои дороги изъ разряда департаментскихъ въ разрядъ дорогъ большого сообщенія или общаго интереса [2]).

Законъ предоставляетъ полную возможность подобной операціи. Департаментскимъ совѣтамъ—и только имъ—принадлежитъ право открытія и упраздненія (или перечисленія) департаментскихъ, а также и сельскихъ дорогъ двухъ упомянутыхъ категорій. Поэтому въ ихъ власти зачислить дорогу въ тотъ или другой разрядъ [3]).

---

[1]) Пути сообщенія всегда на первомъ планѣ въ заботахъ совѣтовъ. Особенно занимаетъ ихъ вопросъ объ объединеніи сѣти дорогъ, т.-е. объ установленіи одного разряда ихъ. Много обстоятельныхъ докладовъ, статистическихъ и прочихъ свѣдѣній объ этомъ предметѣ можно найти въ „Annales des assemblées départementales", спеціальномъ земскомъ ежегодникѣ, который съ 1887 г. издается г-номъ J. de Crisenoy. Въ вышедшихъ томахъ этого сборника собранъ богатый матеріалъ для сужденія о дѣятельности и характерѣ французскихъ земствъ. Попытки этого рода, не столь удачныя, были и раньше. Такъ въ 1884-5 г. издавался Moniteur des assemblées départ. et commun.

[2]) Къ началу XX-го вѣка по всѣмъ департаментамъ Франціи имѣлось: департ. дорогъ (routes)=17.700 километровъ, дорогъ большого сообщенія 160.030 к., дорогъ общаго интереса—71.752 к. Израсходовано на дороги двухъ послѣднихъ категорій около 96 милліоновъ, на дороги первой категоріи—около 13 милл. См. Situation financière etc., tableau № 6 и tableau № 11.

[3]) L. 1871 art. 46. Le c. g. statue définitivement sur les objets ci-après désignés, savoir:... 6° Classement et direction des routes départementales;—projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification et l'entretien desdites routes;—désignation des services qui seront chargés de leur construction et de leur entretien;—7° Classement et direction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun; désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien desdits chemins, et fixation du contingent annuel de chaque commune:

Они же рѣшаютъ, какія общины и въ какой мѣрѣ должны участвовать въ расходахъ на сооруженіе и содержаніе данной дороги; и распредѣляютъ суммы, отпускаемыя государствомъ или департаментами на этотъ предметъ, между сельскими дорогами всѣхъ категорій [1].

Значитъ, департаментскими совѣтами рѣшается вопросъ о самомъ проведеніи новаго пути, его зачисленіи въ тотъ или другой разрядъ и вопросъ о средствахъ. Утвержденіе техническаго проекта и плана работъ совѣтомъ требуется лишь для дорогъ департаментскихъ въ тѣсномъ смыслѣ слова; для другихъ это дѣлается префектомъ.

Подготовка постановленій и ихъ исполненіе всецѣло лежитъ на администраціи—т.-е. на префектѣ и на вѣдомствѣ путей сообщенія.

Передавая во власть совѣтовъ почти всю сѣть департаментскихъ дорогъ, государство лишь переносило на нихъ функціи, принадлежавшія прежде его собственнымъ агентамъ; въ этомъ заключалась децентрализація. Техническія и юридическія условія осуществленія этихъ функцій не были измѣнены. Департаментъ не можетъ проводить своихъ дорогъ, какъ ему угодно, и поручать ихъ, кому вздумается. Подготовка и исполненіе работъ совершается согласно со всѣми спеціальными законами, обычаями и традиціями. Существуетъ два класса исполнителей этихъ работъ, признанныхъ государствомъ: инженеры путей сообщенія (ingénieurs des Ponts et chaussées)

---

le tout sur l'avis des conseils compétents;—répartition des subventions accordées, sur les fonds de l'État ou du département, aux chemins vicinaux de toute catégorie;—désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et mode d'exécution des travaux à la charge du département; taux de la conversion en argent des journées de prestation,—8° Déclassement des routes départementales, des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun.

[1]) Сверхъ упомянутыхъ имѣются еще chemins vicinaux ordinaires и сельскія дороги въ самомъ тѣсномъ смыслѣ—chemins ruraux.

Вся сѣть французскихъ мѣстныхъ дорогъ (однихъ chem. vicin. 600.000 кил.), которой страна справедливо гордится, обязана своимъ успѣхомъ правильному распредѣленію ролей между государствомъ и департаментами.

и такъ назыв. дорожные агенты (agents voyers). Департаментскій совѣтъ можетъ сдѣлать выборъ между тѣми или другими; т.-е. рѣшить, что дорога или цѣлая сѣть поручается инженерамъ или агентамъ [1]).

Но, конечно, фактическое приглашеніе инженеровъ на службу, назначеніе низшихъ служащихъ и т. д., совершенно ускользаетъ отъ совѣта; онъ принципіально не имѣетъ права назначенія на мѣста, хотя бы всецѣло оплачиваемыя изъ средствъ департамента [2]). Это—дѣло префекта.

Кромѣ шоссейныхъ дорогъ различныхъ наименованій, департаменты имѣютъ также желѣзныя дороги мѣстнаго интереса и трамваи; въ 1899 году затрачено на ихъ сооруженіе и содержаніе 26.155.639 франковъ [3]).

Рядомъ съ путями сообщенія общественное призрѣніе является предметомъ, на который обращено особенно много заботъ и средствъ департаментовъ.

На первомъ планѣ среди этой группы департаментскихъ расходовъ стоятъ три отрасли общественнаго призрѣнія: призрѣніе умалишенныхъ, призрѣніе младенцевъ и даровая медицинская помощь неимущимъ больнымъ. На первый предметъ затрачено департаментами въ 1899 году 26.096.106 франковъ, на второй—28.466.913, а на третій—6.350.003 (всего, какъ мы видѣли, на нужды этого разряда—около 74 милліоновъ франковъ).

Несеніе департаментами расходовъ по содержанію умалишенныхъ предписано было закономъ еще въ 1838 году [4]).

---

[1]) На практикѣ, значительное большинство департаментовъ оказываетъ предпочтеніе болѣе скромному персоналу agents voyers.

[2]) Но ген. совѣту принадлежитъ „опредѣленіе условій, которымъ должны удовлетворять кандидаты на должности, оплачиваемыя исключительно изъ средствъ департамента, и правилъ конкурса, на основаніи коихъ должны производиться назначенія“. Исключеніе составляютъ должности департаментскихъ архиваріусовъ: онѣ могутъ замѣщаться лишь питомцами Школы Хартій. Зак. 1871 г. ст. 45.

[3]) Длина подъѣздныхъ путей=4846 кил., длина трамвайныхъ дорогъ—2791 кил. Situation financière etc. tableaux 6 et 13. Разумѣется, далеко не всѣ департаменты имѣютъ жел. дороги и трамваи.

[4]) Зак. 30 іюня 1838 г.

Департаментамъ было предоставлено создать для этого особыя заведенія (т. е. дома сумасшедшихъ) или же заключать договоры съ соотвѣтствующими общественными или частными учрежденіями, которыя бы взялись содержать департаментскихъ больныхъ, т.-е. тѣхъ изъ страждущихъ душевнымъ разстройствомъ, призрѣніе которыхъ лежитъ на обязанности департаментовъ. А таками являются больные, помѣщеніе которыхъ въ домъ сумасшедшихъ признано префектомъ необходимымъ въ интересахъ порядка и безопасности окружающихъ; и такіе, которые, не будучи опасными, допускаются однако къ пользованію въ эти дома; конечно, рѣчь идетъ преимущественно (хотя и не исключительно) о неимущихъ больныхъ [1]).

Въ какихъ случаяхъ и на какихъ условіяхъ принимаются эти больные, опредѣляется генеральнымъ совѣтомъ. Ему же принадлежитъ утвержденіе договоровъ, заключаемыхъ съ общественными или частными убѣжищами для умалишенныхъ въ видахъ помѣщенія паціентовъ (въ томъ случаѣ, если у департамента нѣтъ своего дома сумасшедшихъ) [2]). Точно такъ же генеральный совѣтъ опредѣляетъ часть расхода на эту отрасль призрѣнія, которая (т.-е. часть) должна нестись общинами, и порядокъ распредѣленія этой части между ними. Вообще, установленіе бюджета департаментскихъ заведеній этого рода принадлежитъ исключительно департаментскому совѣту [3]). Конечно, онъ не можетъ касаться ни внутреннихъ распорядковъ, ни вопросовъ организаціи, ни персонала—все это вѣдается спеціальной администраціей подъ надзоромъ префекта. Расходы на департаментское призрѣніе умалишенныхъ факультативны, т.-е. не относятся къ числу тѣхъ, которые могутъ быть покрыты изъ департаментскихъ рессурсовъ вопреки волѣ совѣтовъ; но послѣдніе съ каждымъ годомъ увеличиваютъ

---

[1]) Bouffet et Périer § 1322.

[2]) Зак. 1871 г. ст. 45,17°. Фактически большинство департаментовъ имѣетъ свои собственныя убѣжища для умалишенныхъ.

[3]) Ib. 17° и 19°.

ассигновки на этотъ предметъ, и департаментскій характеръ этой вѣтви призрѣнія прочно установился [1]).

Въ призрѣніи дѣтей (enfants assistés), обнимающемъ и дѣтскіе пріюты, и помощь матерямъ младенцевъ на дому и пр., департаменты участвуютъ, какъ главный источникъ рессурсовъ. Государство и общины также принимаютъ участіе въ расходахъ, причемъ часть, вносимая общинами, опредѣляется опять-таки генеральнымъ совѣтомъ.

Законъ 15-го іюля 1893 года организовалъ безплатную медицинскую помощь населенію (на дому или въ больницахъ). Неимущіе больные вносятся въ особые списки и раздѣляются на три группы: имѣющихъ мѣстожительство въ общинѣ (это — нормальный случай), имѣющихъ мѣстожительство въ департаментѣ и не имѣющихъ опредѣленнаго мѣстожительства. Расходы по оказаніи помощи послѣднимъ (весьма незначительные) ложатся исключительно на государство, лѣченіе больныхъ второй категоріи составляетъ обязанность департаментовъ; помощь же больнымъ первой группы, которыхъ подавляющее большинство, оплачивается общинами, получающими на этотъ предметъ значительную субсидію отъ департаментовъ, отчасти обязательную, отчасти добровольную [2]).

Призрѣніе умалишенныхъ, дѣтей и безплатная медицинская помощь нуждающемуся населенію — это три вѣтви

---

[1]) Зак. 1838 г. о генер. совѣтахъ признавалъ эти расходы обязательными (ст. 12,11°). Съ 1866 г. они перестаютъ быть такими.

[2]) Въ 1899 году неимущихъ безъ опредѣленнаго мѣстожительства было зарегистровано 460 чел. (malades sans domicile de secours); медицинская помощь имъ обошлась государству въ 41.240 фр. Больныхъ, лѣчившихся на счетъ департаментовъ, внесено было въ списокъ (префектами) — 1897, и израсходовано на нихъ 307.473 фр. Наконецъ, наиболѣе многочисленная группа неимущихъ больныхъ, призрѣваемыхъ по мѣстожительству въ общинахъ и списки которымъ составляются муниципальными совѣтами, насчитывала 1.449.882 чел. (всего во Франціи населенія было 38.961.945). и фактически получили помощь 498.805; расходы достигли суммы въ 8.576.825 фр., изъ которыхъ 3.238.666 покрывались департаментами. См. Situation financière, XVI—XVII и tableau 19.

Доля обязательнаго участія департаментовъ опредѣляется на основаніи закона.

общегосударственной организаціи общественнаго призрѣнія во Франціи. Департаментскіе совѣты денежными ассигновками, постановленіями, контролемъ участвуютъ—и замѣтно участвуютъ въ этихъ отрасляхъ управленія, созданныхъ и тщательно регламентированныхъ въ теченіе XIX-го вѣка государствомъ.

Но законъ предоставляетъ департаментскимъ совѣтамъ и иниціативу въ вопросахъ призрѣнія (ст. 46,20°). Для этой цѣли они могутъ создавать въ департаментахъ особыя благотворительныя заведенія, назначать пособія опредѣленнымъ категоріямъ лицъ и т. д.

Въ этомъ направленіи творчество совѣтовъ ничѣмъ кромѣ бюджета не стѣснено. Они же установляютъ правила относительно допущенія страждущихъ въ заведенія департаментовъ, о порядкѣ распредѣленія пособій и т. д. Но опять-таки, завѣдываніе въ тѣсномъ смыслѣ слова, раздача пособій и пр. не входятъ въ ихъ компетенцію. Это—дѣло активной администраціи, т.-е. префекта [1]).

Рядомъ съ путями сообщенія и общественнымъ призрѣніемъ, какъ предметами департаментскихъ расходовъ, можно поставить еще развѣ лишь завѣдываніе имуществами департамента, движимыми и недвижимыми.

Имуществъ доходныхъ у французскихъ департаментовъ очень мало [2]); но имъ принадлежитъ цѣлый рядъ зданій,

---

[1]) Относящаяся сюда практика Гос. Совѣта (довольно ограничительная) изложена у Bouffet et Périer §§ 1345—7.

На нужды благотворительности (помимо трехъ выше указанныхъ отраслей) тратится департаментами свыше 10.000.000 фр. въ годъ. Конечно, имѣй совѣты большую свободу дѣйствій, примѣненіе ст. 46,20° могло бы дать и болѣе замѣчательные результаты.

[2]) Къ началу XX-го вѣка стоимость департаментскихъ недвижимостей, свободныхъ отъ обязательнаго назначенія и являющихся статьей дохода, исчислялась въ 20.347.210 фр. Доходъ съ нихъ не превышалъ 347.699 фр. Свободныхъ движимыхъ имуществъ департаменты имѣли на 1.221.486 фр. съ доходомъ въ 36.722 фр.; капиталовъ, имѣющихъ спеціальное назначеніе—12.277.974, съ доходомъ въ 391.037.

Есть департаменты, совершенно не имѣющіе доходныхъ имуществъ. См. Situation financière, tableau № 6 (t. présentant la situation du domaine public et du domaine privé des d-s en 1899).

Въ своемъ мѣстѣ были указаны причины бѣдности департаментовъ въ этомъ отношеніи.

содержаніе, ремонтъ и т. д. которыхъ составляетъ для нихъ повинность [1]). Одновременно, имъ приходится заботиться о наймѣ различныхъ помѣщеній, о поддержаніи въ порядкѣ и пріобрѣтеніи инвентаря и т. д. [2]).

А такъ какъ департаменты, въ качествѣ юридическихъ лицъ и на почвѣ всѣхъ этихъ потребностей, могутъ получать отказы и даренія, пріобрѣтать и отчуждать, совершать мѣны и всевозможныя другія сдѣлки, то „гражданская жизнь“ департамента оказывается довольно интенсивной.

Большая часть этихъ актовъ вызывается очевидно необходимостью для департаментовъ предоставлять въ распоряженіе различныхъ вѣдомствъ зданія, помѣщенія, обстановку и т. д.

Это — чистѣйшая повинность. На сооруженіе вновь, на содержаніе и наемъ зданій, и вообще на расходы этой категоріи было истрачено департаментами въ 1899 году свыше 18.000.000 франковъ [3]).

Въ актахъ гражданской жизни, по общему правилу, рѣшающій голосъ принадлежитъ совѣту; префектъ, какъ всегда, подготовляетъ дѣла и является представителемъ департамента передъ третьими лицами и государствомъ; онъ заключаетъ контракты, совершаетъ всѣ вообще сдѣлки, ведетъ процессы отъ лица департамента — все это, конечно, на основаніи постановленій совѣта и подъ контролемъ департаментской коммиссіи [4]).

---

[1]) Сюда относятся именно зданія префектуръ и супрефектуръ, казармы жандармеріи, зданія судебныхъ учрежденій и нѣкоторыя другія. Департаменты владѣютъ ими, какъ мы знаемъ, съ 1811 года.

Стоимость недвижимостей, имѣющихъ обязательное, закономъ установленное назначеніе (immeubles affectés aux services publics) превышаетъ полмилліарда франковъ (554.635.641). Ib.

[2]) Къ найму прибѣгаютъ департаменты и для исполненія лежащей на нихъ повинности, и когда рѣчь идетъ объ общеполезныхъ департаментскихъ заведеніяхъ въ тѣсномъ смыслѣ слова. На департаментахъ же лежатъ расходы по меблировкѣ зданій префектуръ и нѣкоторыхъ другихъ.

[3]) На содержаніе и ремонтъ зданій болѣе 5 милл., на пріобрѣтенія, постройки и обзаведеніе свыше 8 милл., на наемъ около 4½ милл., на меблировку около 1 милліона.

[4]) Зак. 1871 г. ст. 52—55. Когда сторонами въ спорномъ дѣлѣ являются

Въ префектурѣ подготовляются всѣ дѣла генеральнаго совѣта и коммиссіи, тамъ сосредоточено все ихъ дѣлопроизводство, и тамъ же принимаются мѣры къ осуществленію всего, что постановили представители департамента. Хотя префектъ и подчиненный ему персоналъ какъ бы навязаны государствомъ департаменту, все же они служатъ послѣднему; поэтому, не удивительно, что законъ предоставляетъ совѣтамъ заботиться о низшихъ служащихъ въ канцеляріяхъ префектуръ — прибавками къ фонду, изъ котораго они получаютъ содержаніе, пособіями пенсіоннымъ кассамъ, учрежденнымъ для нихъ и пр. [1]).

На этотъ предметъ департаментами отпускается болѣе 5.000.000 франковъ.

Наконецъ, остается добровольное субсидированіе разныхъ общеполезныхъ предпріятій и учрежденій. Въ отношеніи къ народному образованію департаментамъ приходится, главнымъ образомъ, нести повинность зданіями и помѣщеніями (для нормальныхъ училищъ, для нѣкоторыхъ учрежденій учебнаго вѣдомства) [2]). Но, помимо этого, департаментскіе совѣты отпустили, въ качествѣ добровольныхъ субсидій школамъ, лицеямъ и пр. 4.458.155 франковъ.

департаментъ и государство, интересы перваго поддерживаются однимъ изъ членовъ департам. коммиссіи.

[1]) Ст. 46,21°. Благодаря этому, чины префектуры заинтересованы въ расторопномъ служеніи департаментскимъ интересамъ, что далеко не безразлично, такъ какъ въ текущихъ дѣлахъ большую роль играютъ канцеляріи. Префекты по горло заняты своими задачами по общей администраціи и особенно политикой; для этого и существуетъ кабинетъ префекта съ особеннымъ директоромъ во главѣ. Какъ и чѣмъ эти господа заняты, явствуетъ изъ соч. René-Raoul Strauss. Du chef du Cabinet. Valence 1891.

[2]) Спеціальное обложеніе (т.-е. сантимы) на нужды начальнаго образованія, о которыхъ намъ приходилось раньше упоминать, упразднены закономъ 19 іюля 1889 г., возложившимъ соотвѣтствующіе расходы на государственный бюджетъ. Департаменты издержали на этотъ предметъ въ 1885 г. свыше 18 милліоновъ; но съ 1889 г. статья эта исчезаетъ изъ деп. бюджетовъ, и рубрика народнаго просвѣщенія содержитъ, какъ было сказано, лишь добровольныя субсидіи генер. совѣтовъ.

Новѣйшія событія еще подтвердили государственный характеръ французской школы.

Ничтожна сравнительно цифра вспомоществованія, оказаннаго различнымъ исповѣданіямъ; она равна всего лишь 61.824 фр. Можно ожидать, что съ отдѣленіемъ государства отъ церкви, или, точнѣе, съ упраздненіемъ государственнаго бюджета исповѣданій, департаментскіе совѣты въ нѣкоторыхъ районахъ, постараются возмѣстить духовенству утраченные рессурсы.

На „поощренія" наукамъ, искусствамъ и литературѣ ассигнуется около $1^1/_2$ милліона (преимущественно, на стипендіи, на субсидіи ученымъ и литературнымъ обществамъ, библіотекамъ и т. д.), а на такія же поощренія земледѣлію, торговлѣ и промышленности — свыше 5 милл., главнымъ образомъ на нужды земледѣльческаго образованія, на школы-фермы, на производство опытовъ, профессіональныя училища и т. д.

Вопросы и задачи различныхъ отраслей сельскаго хозяйства составляютъ одну изъ главныхъ темъ засѣданій совѣтовъ; тамъ происходитъ очень интересный и содержательный обмѣнъ мнѣній объ отношеніи производительныхъ силъ даннаго департамента къ рынку, о направленіи хозяйственной дѣятельности и т. д. Сельская, земледѣльческая Франція какъ въ зеркалѣ отражается въ дебатахъ значительной части генеральныхъ совѣтовъ [1]).

Наконецъ, на субсидіи разнымъ общеполезнымъ предпріятіямъ и сооруженіямъ — напр. каналовъ, морскихъ портовъ и т. д. — было дано совѣтами въ 1899 г. около 6 милліоновъ франковъ [2]).

§ 4.

Теперь сдѣлаемъ такой же бѣглый обзоръ средствъ, какими располагаютъ департаментскіе совѣты для покрытія всѣхъ этихъ расходовъ, для удовлетворенія всѣхъ этихъ нуждъ.

---

[1]) См. Annales des assemblées départementales.

[2]) Изъ нихъ 1.500.000 — субсидія, назначенная совѣтомъ деп. Bouches-du-Rhône Марселю для работъ по ассенизаціи города.

Главнымъ рессурсомъ являются, какъ намъ извѣстно, добавочные сантимы. Ихъ нѣсколько категорій, но общимъ образомъ ихъ можно раздѣлить на обычные и чрезвычайные; хотя, прибавимъ, обозначеніе „чрезвычайные" подходитъ не ко всѣмъ сантимамъ, формально такъ именуемымъ.

Дѣйствительно, кромѣ обычныхъ 33 сантимовъ (рѣчь идетъ о 1899 годѣ) [1]), взимаемыхъ на основаніи установленнаго закономъ предѣла (а именно 25 для обычныхъ сантимовъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, и 7 — для сантимовъ съ назначеніемъ спеціально на дороги), законъ разрѣшаетъ департаментамъ еще такъ назыв. чрезвычайное обложеніе и опредѣляетъ максимумъ его въ 12 сантимовъ. Эти такъ назыв. чрезвычайные сантимы силою вещей давно сдѣлались явленіемъ обычнымъ; въ 1899 году 83 департамента изъ 87 дошли до предѣла, въ трехъ максимумъ не былъ исчерпанъ, но имѣлись другіе чрезвычайные рессурсы, и лишь въ одномъ ни въ послѣднихъ не оказалось надобности, ни предѣлъ обложенія не былъ достигнутъ.

Поэтому можно сказать, что настоящимъ чрезвычайнымъ обложеніемъ являются сантимы, которые вотируются генеральными совѣтами съ особаго каждый разъ разрѣшенія законодательной власти; такіе, разрѣшенные спеціальными законами, сантимы имѣлись въ 1899 году въ 83 департаментахъ [2]).

Необходимо не упускать изъ виду, что, тогда какъ одни изъ этихъ добавочныхъ сантимовъ (а именно 25 обычныхъ, разрѣшаемыхъ ежегодно бюджетнымъ закономъ) присоединяются лишь къ двумъ первымъ прямымъ нало-

---

[1]) Финансовый законъ 13 іюля 1900 г. разрѣшилъ департаментамъ 10 новыхъ добавочныхъ сантимовъ (по всѣмъ 4 прямымъ налогамъ), изъ нихъ 3 спеціально на дороги. См. de Crisenoy, Annales, t. XIII, IX.

[2]) Разрѣшенное спеціальными законами обложеніе повысилось, съ 1885 по 1899 г., въ среднемъ, на $4^1/_2$ сантима въ каждомъ департаментѣ, но съ большими уклоненіями отъ этой средней цифры (отъ 0,50 въ деп. Lot-et-Garonne до 45,15, т.-е. почти половины основной массы налога, въ деп. Корсикѣ). См. Situation financière, VIII.

гамъ (земельному и личному), всѣ остальные (значитъ: 1 обычный, 7 дорожныхъ и чрезвычайные обѣихъ категорій) исчисляются на основаніи всѣхъ четырехъ налоговъ (т.-е. сверхъ первыхъ двухъ еще съ налога на окна и двери и съ патентнаго) [1].

Конечно, различія эти объясняются тѣмъ, что при изыскиваніи рессурсовъ для удовлетворенія нуждъ департаментовъ никогда не рѣшались порвать съ традиціоннымъ началомъ, по которому департаментскіе налоги являются какъ бы прибавкой къ налогу государственному; не имѣя особаго объекта обложенія, они представляютъ своего рода паразитный характеръ.

Какъ бы то ни было, эти добавочные сантимы образуютъ главную часть (а именно $^3/_5$) всего департаментскаго прихода. Ихъ общій продуктъ равнялся въ 1899 г. 186.000.000 франковъ [2].

Вторымъ по важности элементомъ департаментскихъ рессурсовъ являются поступленія, проистекающія изъ добровольнаго или обязательнаго участія третьихъ лицъ, общинъ, государства и общественныхъ установленій въ расходахъ на предметы, входящіе въ кругъ вѣдомства генеральныхъ совѣтовъ. 72 милліона франковъ (около $^1/_4$ всего прихода) поступаютъ такимъ образомъ въ распоряженіе этихъ совѣтовъ, безъ непосредственнаго обремененія департаментскихъ плательщиковъ, какъ таковыхъ [3].

Реализація департаментскихъ займовъ дала въ 1899 г. около 32 милліоновъ. Законъ 1871 года допустилъ заключеніе департаментскихъ займовъ безъ особаго разрѣшенія, при условіи обязательнаго погашенія въ теченіе 15 лѣтъ изъ обычныхъ источниковъ [4]. Въ 1898 году

---

[1]) Замѣтимъ, что рано сказавшееся стремленіе прибавлять департам. сантимы ко всѣмъ прямымъ налогамъ имѣло источникомъ не только желаніе увеличить земскія средства, но и мысль о равномѣрномъ несеніи тяготъ различными имущими классами.

[2]) Въ 1885 г.— 171.244.577 фр. См. De Crisenoy, t. II, 177.

[3]) Изъ этой суммы около 29 милл. предназначались спеціально на нужды дорожныя.

[4]) Ст. 40, п. 3.

срокъ былъ удвоенъ, и департаменты могутъ теперь заключать займы на 30 лѣтъ [1]).

Для займа — какъ, впрочемъ, и для обложенія — внѣ установленныхъ закономъ рамокъ, требуется, конечно, спеціальное разрѣшеніе центральной власти [2]).

Доходовъ съ недвижимостей и другихъ имуществъ департаменты получаютъ — сравнительно напр. съ общинами — очень мало; всего лишь 2.066.000 франковъ въ 1899 г., что составляетъ $^1/_{142}$ ихъ рессурсовъ. Такая бѣдность объясняется, конечно, тѣмъ, что департаменты ничего не имѣли въ началѣ; зданія, которыя они получили отъ государства или которыми должны были обзавестись, имѣя всегда спеціальное назначеніе, не могутъ быть статьей дохода; получать даренія и отказы приходится имъ не часто [3]); вдобавокъ, они лишены возможности извлекать проценты изъ своихъ свободныхъ фондовъ, такъ какъ всѣ ихъ финансовыя операціи производятся государствомъ.

§ 5.

Одновременно съ усиленіемъ и расширеніемъ власти генеральныхъ совѣтовъ, ослаблялся правительственный надзоръ за ними. Въ первую пору ихъ исторіи, всѣ ихъ постановленія (за исключеніемъ раскладки податей) требовали правительственнаго утвержденія, причемъ могли быть измѣнены послѣднимъ. Законодательство іюльской монархіи продолжало считать необходимость утвержденія общимъ правиломъ; но большой прогрессъ достигался тѣмъ, что постановленія совѣтовъ, касавшіяся вотированія и расходованія факультативныхъ сантимовъ, хотя и требовали утвержденія, однако не могли быть измѣняемы правительствомъ.

---

[1]) Законъ 12 іюля 1898 г.

[2]) Законъ 10 авг. 1871 г. требовалъ въ этихъ случаяхъ спеціальнаго закона, законъ 12 іюля 1898 г. довольствуется декретомъ президента (décret en conseil d'État.).

[3]) Въ 1899 г. всего на 331.010 фр.

Департаментскій законъ 1866 года, признавъ за совѣтами власть окончательнаго рѣшенія по различнымъ предметамъ, сдѣлалъ исключеніе для тѣхъ постановленій, которыя касались самыхъ основныхъ вопросовъ департаментскаго вѣдомства: путей сообщенія, призрѣнія дѣтей и душевнобольныхъ; а именно, постановленія совѣтовъ по этимъ отраслямъ департаментской администраціи могли отмѣняться (собственно, быть пріостановлены) императорскимъ декретомъ какъ на основаніи незаконности, такъ и на основаніи нецѣлесообразности [1]).

Законъ 1871 года распространилъ и на эти вѣтви общее правило, впервые введенное въ 1866 г., по которому постановленія департаментскихъ совѣтовъ окончательны, т.-е. не требуютъ утвержденія, а могутъ быть лишь кассированы за превышеніе власти или за нарушеніе закона.

Осуществленіе этого надзора поставлено въ такія условія, чтобы гарантировать справедливость и основательность такихъ кассацій. Для отмѣны окончательныхъ постановленій генеральныхъ совѣтовъ требуется президентскій декретъ, которому предшествуетъ обсужденіе вопроса высшимъ авторитетомъ страны въ административномъ правѣ — Государственнымъ Совѣтомъ.

Постановленія эти могутъ быть обжалованы префектомъ въ теченіе 20 дней послѣ закрытія сессіи департаментскаго совѣта; фактъ обжалованія сообщается имъ предсѣдателямъ совѣта и коммиссіи, и если затѣмъ, въ продолженіе двухъ мѣсяцевъ, не послѣдуетъ отмѣны въ указанной выше формѣ, то данное постановленіе входитъ въ законную силу и подлежитъ исполненію [2]).

---

[1]) См. выше, стр. 219.

[2]) Art. 47. Les délibérations par lesquelles les conseils généraux statuent définitivement sont exécutoires si, dans le délai de vingt jours, à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique.—Le recours formé par le préfet doit être notifié au président du c. g. et au président de la commission départementale. Si dans le délai de deux mois, à partir de la notification, l'annulation n'a pas été prononcée, la délibération est exécutoire. Cette annulation ne peut être

Это — наиболѣе общая и наиболѣе мягкая форма оцѣнки департаментскихъ постановленій. Но она не единственная. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, перечисленныхъ въ законѣ, постановленія вступаютъ въ силу, лишь если въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня закрытія сессіи исполненіе ихъ не пріостановлено мотивированнымъ декретомъ. На первомъ планѣ среди постановленій этой категоріи, дѣйствіе которыхъ можетъ быть пріостановлено и по несоотвѣтствію ихъ съ интересами государства и департамента, стоятъ тѣ, которыя касаются зданій, принадлежащихъ послѣднему, но обязательно предоставляемыхъ различнымъ вѣдомствамъ для ихъ надобностей [1]).

Словомъ, законъ ставитъ подъ болѣе тѣсный контроль правительства завѣдываніе имуществами, содержаніе которыхъ составляетъ повинность департамента.

Но, замѣчательно, что такой усиленной формѣ надзора подлежатъ и постановленія о предметахъ департаментскаго интереса вообще, т.-е. не указанныхъ особо въ законѣ, состоявшіяся либо по предложенію префекта, либо по инициативѣ совѣта [2]).

Конечно, большой важности это не имѣетъ, потому что постановленія о самыхъ значительныхъ предметахъ департаментскаго интереса, обзоръ которыхъ сдѣланъ выше, отмѣняются лишь по незаконности.

Затѣмъ, въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ требуется правительственное утвержденіе; уже было упомянуто о департаментскихъ займахъ и о чрезвычайномъ обложеніи; въ извѣстныхъ границахъ, департаменты могутъ прибѣгать къ этимъ средствамъ, на основаніи закона — законодатель какъ бы идетъ имъ навстрѣчу со

---

prononcée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

[1]) Ib. art. 48—49. Рѣчь идетъ о постановленіяхъ касательно: 1) пріобрѣтенія, отчужденія и обмѣна департаментской собственности, состоящей подъ отелями префектуры и супрефектуръ, подъ нормальными училищами, зданіями судебныхъ учрежденій, казармами жандармеріи и тюрьмами, 2) перемѣнъ въ назначеніи этихъ имуществъ, 3) о долѣ департамента въ расходахъ на государственныя сооруженія, интересующія и департаментъ.

[2]) Ст. 48,5° и 49.

своимъ разрѣшеніемъ; но если приходится выходить изъ поставленныхъ закономъ рамокъ, тогда требуется утвержденіе специальнымъ актомъ центральной власти.

Наконецъ, требуетъ утвержденія департаментскій бюджетъ; это даетъ возможность правительству убѣдиться въ томъ, что расходы, обязательно покрываемые изъ департаментскихъ средствъ, въ немъ не опущены. Расходы эти имѣютъ значеніе общегосударственное, несеніе ихъ составляетъ повинность департаментовъ, и въ случаѣ, еслибы совѣтъ отказался отпустить на эти расходы необходимыя средства, правительству предоставлена закономъ возможность установить на этотъ предметъ специальное обложеніе и восполнить, такимъ образомъ, пробѣлъ, созданный въ бюджетѣ упорствомъ несговорчиваго совѣта [1]).

Но на практикѣ прибѣгать къ этому радикальному средству никогда не приходится, и никакихъ столкновеній на такой почвѣ между префектами и департаментскими совѣтами не происходитъ.

Въ послѣднемъ случаѣ надзоръ достигаетъ самой интенсивной степени — правительственная воля становится здѣсь на мѣсто воли департаментской, не выполнившей возложенной на нее задачи.

Всѣ эти различные способы приведенія этой воли въ гармонію съ закономъ и общимъ благомъ имѣютъ въ виду постановленія о предметахъ, входящихъ въ компетенцію совѣтовъ.

Но законъ, конечно, вооружаетъ правительство нужными средствами для отмѣны тѣхъ постановленій совѣтовъ, которыя касаются вопросовъ, чуждыхъ ихъ вѣдомству; не говоря уже о постановленіяхъ, которыя дѣлаются внѣ закономъ предписанныхъ или особо разрѣшенныхъ (чрезвычайныхъ) сессій [2]).

---

[1]) Ст. 61. Если совѣтъ не произвелъ обязательныхъ ассигновокъ, правительство устанавливаетъ добавочное обложеніе, съ соблюденіемъ максимума (опредѣляемаго закономъ ежегодно). Декрету предшествуетъ сужденіе Гос. Совѣта, и онъ публикуется въ Бюллетенѣ законовъ. Ср. зак. 1866 г. (ст. 10).

[2]) Въ этомъ отношеніи дѣйствующій зак. 1871 г. (ст. 33—4) воспроизводитъ нормы знакомаго намъ закона 22 іюня 1833 г. (ст. 14—15).

§ 6.

Правительственный надзоръ за дѣятельностью департаментскаго совѣта, осуществляемый отчасти префектомъ, главнымъ же образомъ — центральной властью, обезпечиваетъ соблюденіе законовъ въ постановленіяхъ мѣстныхъ собраній, власть и вліяніе которыхъ — мы это видѣли — простираются на нѣкоторыя существенныя отрасли мѣстнаго управленія.

Организація такого надзора являлась задачей сравнительно легкой въ виду непререкаемаго превосходства авторитета центральной власти и національнаго закона надъ мѣстной волей. Приходилось не обосновывать этотъ авторитетъ, а вводить его въ извѣстныя рамки, ограничивать его предѣлами необходимости, смягчать чрезмѣрность его давленія.

Напротивъ, труднѣе было выработать гарантіи, которыя бы обезпечивали генеральному совѣту сообразное съ его волей исполненіе законно состоявшихся его постановленій.

Исполнителемъ этихъ постановленій является префектъ; однако онъ одновременно и прежде всего — мѣстный органъ центральной власти, съ обширными и разнообразными полномочіями.

Какъ же примирить эту роль исполнителя воли департаментскаго совѣта съ характеромъ префекта, какъ главнаго представителя государства въ мѣстности?

Не даромъ сторонники децентрализаціи желали въ буквальномъ смыслѣ разрубить этотъ Гордіевъ узелъ, образовать изъ одной должности двѣ, и, оставивъ префекта государству, дать департаменту свой особый исполнительный органъ. Въ 1871 году идея эта не имѣла успѣха, префектъ попрежнему одновременно слуга государства и исполнительный органъ департамента, какъ самоуправляющагося союза.

Чѣмъ же обезпечивается гармонія между этими двумя

участниками завѣдыванія департаментскими интересами, изъ которыхъ, въ концѣ концовъ, префектъ является принципіально подчиненнымъ?

Объ іерархическомъ подчиненіи префекта генеральному совѣту не можетъ быть рѣчи, потому что префектъ — органъ государственной власти съ общимъ значеніемъ, департаментская администрація (въ тѣсномъ смыслѣ слова) составляетъ лишь одну часть его компетенціи.

Назначаемый и смѣняемый исключительно по усмотрѣнію центральной власти, префектъ настолько независимъ отъ департаментскаго совѣта, что послѣдній не можетъ даже сдѣлать ему непосредственно замѣчаній, имѣющихъ характеръ выговора, порицанія и т. д. [1]). Съ другой стороны, совѣтъ совершенно безпомощенъ безъ своего исполнительнаго органа—префекта. Всякое дѣло, обсуждаемое совѣтомъ (или департаментской коммиссіей) должно быть подготовлено префектомъ—хотя бы починъ принадлежалъ кому-либо изъ гласныхъ [2]).

На первый взглядъ можетъ показаться, что положеніе безвыходное, и что власть генеральнаго совѣта—сплошной миражъ и обманъ. Едва ли было-бы иначе, будь префекты всесильными „начальниками“ департаментовъ, а представители послѣднихъ безправными подданными безгласной

---

[1]) Совѣтъ вообще не имѣетъ права выражать порицаніе должностнымъ лицамъ, ему не подчиненнымъ, значитъ и префекту. См. въ этомъ смыслѣ декретъ 7 авг. 1873 г., кассировавшій постановленіе деп. Vosges, у Bouffet et Périer, II, § 959.

Это—вѣковая практика. Въ 1838 г., на другой день послѣ департаментской реформы, было кассировано постановленіе совѣта Нижней Луары, въ которомъ говорилось о невозможности согласія между первымъ чиновникомъ департамента и совѣтомъ и о необходимости либо удаленія префекта, либо отставки ген. совѣта. См. Ordonnance du roi, du 18 oct. 1838, qui annule diverses délibérations du c. g. de la Loire-Inférieure, Bulletin officiel etc. 1838, 295.

[2]) Въ законѣ сказано (ст. 3). „Le préfet est... chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil général et de la commission départementale, conformément aux dispositions de la présente loi“. Практикой истолковано, что по всѣмъ дѣламъ департамента органамъ послѣдняго (т.-е. совѣту и коммиссіи) должно быть сообщаемо мнѣніе (avis) префекта.

страны. Но такова политическая обстановка, въ которой происходитъ дѣйствіе, что кажущаяся дисгармонія рѣшающей и исполнительной власти въ департаментскихъ дѣлахъ именно и есть только „кажущаяся“.

Эта политическая обстановка, въ данномъ случаѣ, имѣетъ тѣмъ большее значеніе, что именно ее имѣли въ виду авторы закона 1871 года. Въ моментъ обсужденія проекта децентрализаціи общее настроеніе Національнаго Собранія было безусловно либеральнымъ. Тогда сами сторонники власти префектовъ, говоря о необходимости ея сохраненія, оговаривались, что съ упроченіемъ парламентаризма и благодаря политической отвѣтственности министровъ (которымъ префекты подначальны) вопросъ о гарантіяхъ получитъ самое простое разрѣшеніе.

Отъ политическихъ условій зависитъ возможность болѣе или менѣе дѣйствительнаго использованія тѣхъ правъ, какія предоставлены генеральнымъ совѣтамъ для осуществленія принадлежащаго имъ контроля надъ администраціей префекта.

Разсмотримъ же, въ чемъ заключаются эти права и къ чему сводится контроль совѣта.

Можно сказать, что ни одинъ сантимъ изъ отпущенныхъ департаментомъ средствъ не тратится безъ самой строгой отчетности. Такъ какъ всѣ финансовыя операціи совершаются государствомъ, и фактическое расходованіе находится въ рукахъ его же органовъ, то финансовый контроль обезпечивается департаментамъ на общемъ основаніи.

Но помимо этого, такъ сказать, техническаго контроля, департаментскіе совѣты имѣютъ полную возможность убѣдиться въ соотвѣтствіи произведенныхъ расходовъ назначеніемъ. Префектъ обязанъ, по крайней мѣрѣ за десять дней до открытія августовской сессіи совѣтовъ, представить департаментской коммиссіи всѣ оправдательные документы по исполненію департаментской смѣты [1]). Совѣтъ подвергаетъ обсужденію и критикѣ этотъ полный

[1]) Ст. 66, п. 2.

административный отчетъ префекта, охватывающій всѣ внесенные въ бюджетъ поступленія и расходы; причемъ, префектъ не имѣетъ права присутствовать въ этихъ засѣданіяхъ совѣта [1]).

Общій отчетъ о состояніи департамента и положеніи различныхъ вѣтвей его администраціи представляется префектомъ генеральному совѣту въ главной изъ двухъ его сессій — августовской. Законъ требуетъ отъ этого отчета возможной детальности, и онъ долженъ быть отпечатанъ и врученъ всѣмъ членамъ совѣта, по крайней мѣрѣ, за восемь дней до начала сессіи [2]).

Чтобы облегчить совѣту его задачи, законъ разрѣшаетъ ему поручать одному или нѣсколькимъ гласнымъ изученіе любого даннаго вопроса на самомъ мѣстѣ [3]). Онъ можетъ также запрашивать всѣ нужныя ему свѣдѣнія у должностныхъ лицъ, стоящихъ во главѣ департаментскихъ отраслей управленія (т.-е. у инженеровъ, различныхъ инспекторовъ и т. д.) [4]). Сношенія эти происходятъ черезъ префекта.

Особенно важную помощь оказываетъ дѣлу контроля созданная реформой 1871 года департаментская коммиссія [5]). Благодаря этому постоянному земскому комитету, отчетность префекта, въ принципѣ признанная еще зако-

---

[1]) Ст. 66, п. 1, ст. 27.

[2]) Art. 56. A la session d'août, le préfet rend compte au conseil général, par un rapport spécial et détaillé, de la situation du département et de l'état des différents services publics...

[3]) Ст. 51, п. 2.

[4]) Ст. 52.

[5]) Деп. коммиссія избирается ежегодно генеральнымъ совѣтомъ (изъ собственной среды). Число членовъ ея не должно превышать семи и быть меньше трехъ; каждый округъ долженъ по возможности быть въ ней представленъ. Сессіи очередныя происходятъ ежемѣсячно (но не могутъ длиться цѣлый мѣсяцъ); бываютъ и чрезвычайныя сессіи. Коммиссія выбираетъ своего предсѣдателя и секретаря. Вознагражденіе членамъ ея за труды не разрѣшается закономъ. На засѣданіяхъ присутствуетъ и префектъ. См. Geisweiler. Etude sur la commission départementale. 1891.

Французская литература неоднократно отмѣчала всю пропасть, отдѣляющую деп. коммиссіи отъ исполнительныхъ органовъ, какими надѣлено самоуправленіе въ другихъ странахъ Европы. См. напр. Ange Benedetti. La décentralisation et la commission d—le. Aix, 1898.

номъ 28-го плювіоза, никакъ не можетъ сдѣлаться мертвой буквой.

Префектъ обязанъ представлять департаментской коммиссіи въ началѣ каждаго мѣсяца подробную вѣдомость о сдѣланныхъ въ теченіе истекшаго мѣсяца на департаментскія нужды ассигновкахъ и совершенныхъ за это время расходахъ [1]). Право освѣдомленія у компетентныхъ должностныхъ лицъ предоставлено и департаментской коммиссіи [2]).

Такимъ образомъ, если бюджетъ вырабатывается сообща префектомъ, представляющимъ проектъ, коммиссіей, изучающей его до начала сессіи, и совѣтомъ, который является хозяиномъ значительнѣйшей его части, то и исполненіе его подвергается тщательной критикѣ департаментскихъ представителей. Въ общемъ, аналогія, подмѣченная въ 1871 году между этимъ распредѣленіемъ ролей и соотношеніемъ министра финансовъ, бюджетной коммисіи и парламента при обсужденіи государственнаго бюджета, оказывается правильной.

Но, спрашивается, что̀ возможно сдѣлать, если совѣтомъ усмотрѣны какія-либо неправильности въ исполненіи смѣты; или, болѣе общимъ образомъ, какъ можетъ совѣтъ выразить свое неудовлетвореніе администраціей префекта?

Іерархическое начальство префекта—министръ внутреннихъ дѣлъ. Совѣтъ (точнѣе, его предсѣдатель) имѣетъ право представлять свои замѣчанія на отчетъ префекта непосредственно министру. Но законъ разрѣшаетъ ему и общимъ образомъ обращаться къ компетентнымъ министрамъ (опять-таки непосредственно) и сообщать имъ какъ свои жалобы, такъ и вообще свой взглядъ на положеніе и нужды различныхъ отраслей управленія — конечно, поскольку все это касается департаментскихъ интересовъ [3]).

---

1) Ст. 78.

2) Ст. 76. Однако префектъ не обязанъ доставлять ей свѣдѣній на этомъ основаніи. (Въ первоначальномъ проектѣ закона говорилось и о префектѣ).

3) Art. 66 § 3. Les observations du conseil général sur les comptes pré-

Эта возможность жаловаться министрамъ и есть главное орудіе совѣтовъ. Практически, несогласія и недоразумѣнія всегда оканчивались даже до закона 1871 года компромиссомъ между представителями департамента и префектомъ. Какъ мы не разъ говорили, никакого хроническаго разлада между тѣми и другими нѣтъ и быть не можетъ. Французскій префектъ, не умѣвшій поладить съ департаментскимъ совѣтомъ, потерялъ бы, прежде всего, въ глазахъ министра. Но принципіально конфликтъ возможенъ; и департаментскій совѣтъ, строго говоря, располагаетъ въ этомъ случаѣ дѣйствительнымъ, но и опаснымъ орудіемъ. Мы видѣли, что значительнѣйшая часть департаментскаго бюджета факультативна, необязательна; возможность отказать въ кредитахъ на дороги, на дѣтскіе пріюты и т. д., не говоря уже о субсидіяхъ чинамъ префектуры (существенная подробность!), является своего рода санкціей правъ департамента; но какой же совѣтъ пожелаетъ примѣнить—въ миніатюрѣ—этотъ классическій пріемъ борьбы стараго конституціонализма съ личнымъ правленіемъ?

Правительство, съ своей стороны, имѣетъ возможность обратиться къ орудію, также напоминающему о парламентаризмѣ — оно можетъ издать декретъ о распущеніи генеральнаго совѣта. Осуществленіе этого права обставлено закономъ 1871 года для совѣтовъ существенными гарантіями [1]. Но на практикѣ къ нему никогда почти не приходится прибѣгать. Занятія департаментскихъ совѣтовъ и коммиссій, предметы ихъ вѣдомства и дебаты—

sentés à son examen sont adressées directement par son président au ministre de l'intérieur. Art. 51 § 1. Le conseil général peut adresser directement au ministre compétent, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département.

[1]) Ст. 35—36. Если въ моментъ распущенія Палаты имѣютъ засѣданія правительство даетъ имъ отчетъ, и вопросъ, когда быть новымъ выборамъ, рѣшается законодательной властью. Въ противномъ случаѣ, для распущенія требуется мотивированный декретъ президента, содержащій одновременно созывъ избирателей для выборовъ новаго совѣта.

все это носитъ чрезвычайно дѣловой и спеціальный характеръ. Всѣ одинаково заинтересованы въ успѣшности, энергіи и экономности веденія департаментскихъ дѣлъ; одни контролируютъ другихъ: избиратели — гласныхъ, гласные—префекта, правительство—и тѣхъ, и другихъ; правительство, въ свою очередь, является предметомъ критики всѣхъ и каждаго. Это распредѣленіе вліяній и правъ приводитъ въ большинствѣ случаевъ къ желанному равновѣсію, къ гармоніи.

Надо считаться именно съ политическими вліяніями и условіями; безъ этого фактора схемы закона показались бы черезчуръ строгими для генеральныхъ совѣтовъ. Не забудемъ, что члены послѣднихъ принимаютъ участіе въ выборахъ сенаторовъ [1]); что въ ихъ рядахъ не мало депутатовъ, сенаторовъ, бывшихъ министровъ, землевладѣльцы, промышленники, представители либеральныхъ профессій—все, что есть на мѣстахъ вліятельнаго и независимаго. Противорѣчія чисто политическія находятъ свое выраженіе въ заявленіяхъ (довольно платоническаго характера); они не могутъ давать повода къ конфликтамъ. Настоящее ихъ поприще — парламентъ. Затѣмъ, всѣ предметы вѣдомства департаментскихъ совѣтовъ—различные пути сообщенія (шоссе, жел. дороги, трамваи), призрѣніе душевнобольныхъ, покинутыхъ дѣтей, медицинская помощь бѣднымъ, пособія и субсидіи земледѣльческимъ и профессіональнымъ школамъ, стипендіи,— всѣ эти предметы носятъ настолько общеполезный и внѣпартійный характеръ, что соглашеніе достигается легко.

Содержаніе „департаментскихъ интересовъ“, а вмѣстѣ съ нимъ связь департаментскихъ гласныхъ съ представителями страны въ парламентѣ, связь, заставляющая правительство постоянно имѣть въ виду отвѣтственность передъ палатами, возможность запросовъ и пр., затѣмъ

[1]) Какъ извѣстно, члены Верхней Палаты французскаго парламента избираются по департаментамъ особыми съѣздами, куда входятъ: 1) депутаты, 2) гласные департаментовъ и 3) округовъ и 4) делегаты отъ муниципальныхъ совѣтовъ. 9—10 déc. 1884. Loi portant modification aux lois organiques sur l'organisation du Sénat etc. Art. 6.

эта пресса, бдительность которой заставляетъ забывать о знаменитыхъ достоинствахъ Цербера, пресса, свившая себѣ повсюду въ департаментахъ прочное гнѣздо, все знающая, обо всемъ толкующая, дѣлающая тысячу ошибокъ, но предотвращающая десять тысячъ, необходимость для власти взвѣшивать несчетное число разъ прежде чѣмъ рѣшиться на давленіе—все это создаетъ атмосферу, въ которой независимость и достоинство департаментскихъ представителей не страдаютъ отъ преобладающаго авторитета государственной власти.

Демократія не отвергла основъ административнаго права, выработанныхъ до нея; она только расширила ихъ, привела въ соотвѣтствіе съ общимъ духомъ политическаго строя. Добившись въ 1871 году расширенія правъ генеральныхъ совѣтовъ, либеральные консерваторы оказали странѣ великую услугу; дѣйствительно, создались на мѣстахъ центры дѣятельности, значеніе которой никѣмъ не оспаривается; если нѣкоторые реакціонеры имѣли тогда тайныя надежды и заднія мысли, они обманывались, какъ обманывались и тѣ искренніе друзья народоправства, которые въ департаментскихъ совѣтахъ видѣли опасность для республики [1]).

Послѣдняя удержала централизацію съ ея единообразіемъ во всѣхъ сферахъ управленія и съ ея префектами. На рубежѣ двадцатаго вѣка она оказалась болѣе чѣмъ когда-либо необходимой—демократія еще разъ овладѣла оружіемъ, которое такъ часто направлялось противъ нея. Для защиты своихъ интересовъ и для осуществленія

---

[1]) Въ генеральныхъ совѣтахъ, этой мнимой цитадели феодаловъ и олигарховъ, республиканцы на первыхъ же выборахъ (8 окт. 1871 г.) получили большинство (2000 мѣстъ изъ 3000). См. E. Zevort. Histoire de la troisième République, I, 290. Неизмѣримо опаснѣе оказалась для республики центральная власть въ рукахъ монархистовъ. Достаточно вспомнить второе министерство А. Брольи въ 1877 г. (эпоха такъ наз. „16-го мая"), когда противъ французскихъ органовъ печати, въ совокупности, было возбуждено 2700 преслѣдованій, взыскано штрафа болѣе чѣмъ на милліонъ, и присуждено журналистамъ 46 лѣтъ тюремнаго заключенія. Тогда же въ два мѣсяца смѣстили 217 префектовъ и супрефектовъ. См. Pierre de Coubertin. L'évolution française sous la troisième République. 1892. 71.

своихъ замысловъ она хранитъ и совершенствуетъ механизмъ, служившій столь различнымъ знаменамъ.

§ 7.

Такого движенія умовъ въ сторону децентрализаціи, какое произошло въ послѣдніе годы 2-ой Имперіи и привело къ департаментскому закону 1871 года, Франція не видѣла ни до того, ни позже.

Мы знаемъ результаты этого движенія. Программа децентрализаторовъ осуществилась лишь отчасти. Не только пропаганда провинціи и кантона осталась совершенно безуспѣшной, не было достигнуто, въ сущности, самое главное—участіе представителей населенія въ управленіи, въ повседневной администраціи мѣстныхъ дѣлъ. Власть департаментскаго совѣта расширилась, окрѣпла; но исполненіе осталось въ рукахъ префекта.

Такое неполное, робкое рѣшеніе вопроса не могло удовлетворить убѣжденныхъ сторонниковъ децентрализаціи. Въ ихъ ученіи многое было обусловлено политическими мотивами и соображеніями оппозиціонной тактики; но было нѣсколько требованій, основанныхъ на положительныхъ данныхъ. Они говорили: невозможенъ парламентаризмъ и невозможна политическая свобода тамъ, гдѣ граждане инертны, и всѣ общественныя дѣла въ рукахъ бюрократіи. Для дѣловой дисциплины и гражданскаго закала нужна децентрализація. Нужно, чтобы возможно большее число французовъ въ различныхъ совѣтахъ, исполнительныхъ комитетахъ и т. д. занимались подготовкой, обсужденіемъ дѣлъ и активной администраціей.

При 3-ей Республикѣ Франція много страдала отъ неустойчивости правительствъ, пережила немало кризисовъ и медленно, мучительно приспособлялась къ своему новому и очень трудному положенію быть: одновременно демократіей и великой державой. Эти двѣ задачи часто оказывались въ противорѣчіи; одни тяготѣли больше къ первой, другіе—ко второй. Дня не проходило безъ борьбы—

борьбы подъ самыми различными знаменами, начиная съ бѣлаго и кончая краснымъ. Безусловной прочности новаго режима не чувствовалось. Центральной власти приходилось дѣлать все возможное для собственнаго „продленія“. Партіи дробились, перемѣшивались; если бы не желѣзный обручъ государственнаго и административнаго единства, казалось, все бы разсыпалось.

Но именно съ такимъ положеніемъ вещей всегда желали бороться децентрализаторы. Они представляли себѣ парламентаризмъ, какъ строй, основанный на правахъ; имъ рисовались граждане, у которыхъ не сидитъ на шеѣ куча чиновниковъ, предписывающихъ, дающихъ разрѣшеніе и т. д.; общины, провинціи съ дѣятельной, содержательной общественной жизнью, съ финансами, администраціей, школами, разными сооруженіями; а надъ этимъ — парламентъ, куда дѣльные, уравновѣшенные избиратели посылаютъ такихъ же уравновѣшенныхъ и дѣльныхъ представителей, для завѣдыванія интересами національными.

Въ дѣйствительности далеко было до идиллическаго парламентаризма, и программа децентрализаціи продолжала имѣть то же оппозиціонное значеніе, какое имѣла прежде. Въ политической литературѣ 3-ей республики, программа эта была воспроизведена во всѣхъ подробностяхъ. Жаловались на чрезмѣрность полномочій центральной власти, на префектовъ и на бюрократизмъ, на безправіе личности, общинъ и департаментовъ — такъ часто и такъ упорно, что иногда кажется, будто не было сдѣлано ни шага со временъ Перваго Консула [1]). Нигдѣ такъ не сѣтуютъ на рабство и на отсутствіе свободы, какъ во

[1]) Дѣйствительно, многіе изображали централизацію какъ какое-то пугало, въ сохранности унаслѣдованное отъ Первой Имперіи. Закрывали глаза на реформы 1833—38, 1848, 1866—71 годовъ. Какъ замѣчалъ Флурансъ въ сочиненіи, посвященномъ сравнительному очерку французскихъ и бельгійскихъ учрежденій, въ этой области особенно много предразсудковъ и предвзятости; и хотя отъ централизаціи Наполеона I мало что сохранилось, она все еще продолжаетъ быть мишенью для многихъ. Emile Flourens. Organisation judiciaire et administrative de la France el de la Belgique. 1875. 376—7.

Франціи; преувеличенія могутъ здѣсь доходить до смѣшного; но въ вопросѣ о децентрализаціи требованія легко отливались въ отчетливую форму. Политическій мотивъ, какъ мы сказали, былъ налицо; для освѣженія программы, для ея убѣдительности, достаточно было сравненія съ порядками другихъ европейскихъ державъ.

Впрочемъ, если знакомство съ иностранными учрежденіями и шагнуло впередъ во Франціи при 3-ей республикѣ, то говорить объ особомъ освѣженіи программы децентрализаціи все-же не приходится. Напротивъ, повторяются въ сущности все тѣ же, извѣстные уже намъ доводы, и критика часто какъ бы забываетъ о всѣхъ измѣненіяхъ, внесенныхъ въ теченіе столѣтія въ административную организацію.

Повторяется на всѣ лады, что централизація, „цезаризмъ" этой организаціи несовмѣстимы съ политической свободой; что тѣ навыки и качества, которые необходимы для послѣдней, убиваются во Франція первой и т. д. На противорѣчія между конституціей и административнымъ строемъ указываютъ всѣ публицисты, писавшіе о вопросѣ. Жозефъ Ферранъ, сдѣлавшій для себя изъ вопроса такую же спеціальность, какъ нѣкогда Родо, Бешаръ и др., говоритъ: „наша третья республика лишена не только привычекъ и нравовъ свободы, но и средствъ внѣдрить ихъ въ насъ, и настоящей организаціи управленія страны самой страной; точно такъ же какъ уже и въ прошломъ не имѣлось этого ни въ нашихъ республикахъ 1792 и 1848 года, ни въ парламентскихъ монархіяхъ 1814 и 1830 годовъ" [1]).

---

[1]) Joseph Ferrand. Les pays libres. Leur organisation et leur éducation. 1884, II—III; его-же: Les institutions administratives en France et à l'étranger. 1879. Chap. II; его-же: Un avant-projet de décentralisation administrative. 1895.

Авторъ, самъ бывшій префектъ, большой знатокъ французской администраціи и иностранныхъ порядковъ. Основная теза его — что децентрализація 1871 года ослабила центральную власть, не создавъ истиннаго selfgovernment на мѣстахъ; и что Франція оказалась одинаково лишенной благъ независимой государственной власти и самоуправленія. Причина — одновре-

Но вотъ формула, съ точностью выражающая традиціонную идею школы: „у насъ нѣтъ, говоритъ Анри Ферронъ, какъ разъ тѣхъ учрежденій, которыя развиваютъ соціальныя добродѣтели, необходимыя для надлежащаго пользованія свободой; которыя даютъ политическое воспитаніе, прививаютъ уваженіе къ власти и къ закону, спокойствіе и умѣренность; которыя, наконецъ, предохраняютъ отъ революцій...“ [1]).

Это—голосъ либерализма, разочарованнаго въ республикѣ и встревоженнаго усиленіемъ государственнаго вмѣшательства. Одновременно съ критикой цезаризма и бюрократизма, оспаривается предразудокъ нераздѣльнаго народнаго суверенитета „заставлявшій отрицать, какъ федерализмъ, всякую мѣстную свободу и сдѣлавшій изъ государства абсолютнаго властелина, что приводитъ, смотря по эпохамъ, къ якобинизму, цезаризму или соціализму“ [2]). Спасенія отъ этихъ трехъ вещей либерализмъ ищетъ въ возвратѣ къ началамъ 1789 года, къ принципамъ Учредительнаго Собранія.

Поль Леруа-Больё въ законѣ 22 декабря 1789 года объ административной организаціи видитъ единственную во Франціи серьезную попытку насажденія selfgovernment'а. Онъ приписываетъ неудачу этого опыта политическимъ переворотамъ и смутамъ. „Начала 1789 года, говоритъ Ферронъ, привели бы къ управленію страны самими гражданами“. Вернуться къ традиціи 1789 года, и отказаться отъ системы единоличныхъ мѣстныхъ властей VIII года—этого горячо требуетъ и Дешанель.

менное господство всенароднаго голосованія и административной централизаціи. Послѣдняя (какъ она практикуется) неумѣстна въ демократіи.

Кстати, тотъ же Ферранъ предсказывалъ, что въ Россіи самодержавіе и мѣстное самоуправленіе едва-ли уживутся въ мирѣ. Les pays libres, 133.

[1]) H. de Ferron. Institutions municipales et provinciales comparées. 1884, II. Слѣдуя манерѣ Бешара и Родо, авторъ этотъ противопоставляетъ французскій „цезаризмъ“ англійскому самоуправленію, какъ два типа правленія, и рисуетъ выгодное вліяніе мѣстныхъ вольностей на лояльность, патріотизмъ гражданъ, на общественную гармонію, и ихъ значеніе, какъ основы парламентаризма.

[2]) H. de Ferron D'où vient le mal? Quel est le remède? 1895. P. 10.

[3]) P. Leroy-Beaulieu. L'administration locale en France et en Angle-

Идеи этихъ авторовъ, повторявшихъ, въ сущности, Бешара, Токвиля, Родо, Барро, не представляютъ чего-либо единичнаго. Напротивъ, при третьей Республикѣ можно отмѣтить цѣлое движеніе, довольно притомъ отчетливое, въ пользу децентрализаціи, напоминающее „Нансійскую программу“ и захватившее много круговъ. Движеніе это, которому департаментскій и муниципальный законы (1871—1884 гг.) казались слишкомъ незначительной уступкой, достигаетъ высшаго развитія въ серединѣ 90-хъ годовъ, т.-е. спустя 30 лѣтъ послѣ аналогичной пропаганды при второй Имперіи.

Повторены были всѣ старыя мнѣнія и восклицанія о всепоглощающемъ Вавилонѣ-Парижѣ, объ инертности провинціи, о необходимости ея оживленія; о связи децентрализаціи съ порядкомъ и свободой, о невыносимости бюрократіи, формализма, о рутинѣ французской администраціи. Децентрализація „въ пользу префектовъ“, децентрализація — самоуправленіе, децентрализація — федерализмъ, возстановленіе старыхъ провинцій — все это нашло своихъ защитниковъ и критиковъ [1]).

Но преобладающей ноткой былъ протестъ либерализма противъ бюрократіи, призывъ къ самодѣятельности.

Движеніе завершилось опять-таки согласно традиціямъ: созвана была внѣпарламентская (смѣшанная) коммиссія о децентрализаціи. Ей удалось собрать „прелюбопытные матеріалы“; но и только. Какъ мы увидимъ, труды этой коммиссіи не были проникнуты яркимъ духомъ преобразованій.

О чемъ шла рѣчь? Были крайнія мнѣнія: вопросъ объ

---

terre. 1873. 16 sq. H. de Ferron. D'où vient le mal? p. 10. Paul Deschanel. Le décentralisation. 1895. Что особенно выдвигалось въ учрежденіяхъ, созданныхъ закономъ 22 дек. 1789 г., такъ это коллегіальный характеръ мѣстной администраціи (въ департаментахъ учреждались директоріи изъ 8 членовъ, по выбору департаментскаго совѣта) и принадлежавшія мѣстнымъ органамъ, сверхъ распорядительныхъ, и исполнительныя функціи.

[1]) Прекрасное расчлененіе вопроса сдѣлано у Georges Picot. La décentralisation et ses différents aspects. 1896.

административной реорганизаціи смѣшивали съ проблемой полнаго возрожденія — путемъ ли возврата къ монархіи [1]), или же путемъ революціоннаго федерализма [2]). Такія крайнія мнѣнія выступали, конечно, изъ рамокъ спеціальнаго вопроса.

Затѣмъ, своего рода провинціальный патріотизмъ, отчасти плодъ романтики, отчасти протестъ обывателей противъ чрезмѣрной и всесторонней гегемоніи столицы, также давалъ себя чувствовать [3]).

---

¹) См. Paul Courcoural. La décentralisation et la monarchie nationale. Rochefort. 1895. Въ согласіи съ завѣтами крайняго легитимизма, авторъ этого памфлета (посвященнаго роялистской молодежи Франціи) рисуетъ банкротство парламентаризма и позитивизма, ѣдко критикуетъ чиновничью централизацію республики, гдѣ властвуютъ „тунеядцы" изъ министерскихъ канцелярій и депутаты, „по большей части безмозглые". Авторъ за возсозданіе провинцій (чему должна предшествовать реставрація единственно авторитетной формы правленія—монархіи).

²) См. въ этомъ смыслѣ Le principe sauveur, par un Girondin. Bordeaux 1899. Это, въ сущности, изложеніе прудоновскаго „Du principe fédératif" Авторъ—врагъ департаментской системы, онъ желаетъ провинцій и не вѣритъ въ народный суверенитетъ—но все это во имя федерализма. Вѣковое заблужденіе французовъ заключается въ томъ, что они ожидаютъ демократическихъ плодовъ отъ государственнаго „единства" и централизаціи (48, 61, 64). „Единство" въ государствѣ такое же инквизиторское и убійственное начало, какъ и въ римской церкви. Поэтому. авторъ такъ пародируетъ извѣстную фразу Гамбетты: „L'Unitarisme! voilà l'erreur, voilà l'ennemi de la liberté, comme le cléricalisme"; но онъ сознаетъ, что великодержавныя и якобинскія традиціи французовъ враждебны идеѣ федерализма. Ср. въ томъ же духѣ: Paul Fontaine. Aux vrais Patriotes, Encore, toujours la décentralisation. 1900 (варіаціи на темы: Mutualité, Fédération).

Идеи эти выражаютъ міросозерцаніе цѣлой революціонной группы, и политическая важность ихъ неоспорима.

³) См. напр. Amédée Reynès. Décentralisation. Perpignan. 1899, гдѣ дѣлается резюме „областныхъ стремленій" Юга (особенно, литературнаго движенія въ Провансѣ, такъ наз. félibrige) и защищается все руссильонское, включая сюда прическу руссильонскихъ женщинъ и бои быковъ (вопросъ, въ которомъ, по мнѣнію автора, Сѣверу никогда не понять Юга). Необходимо „обезпечить неприкосновенность и сохраненіе всего, что образуетъ, въ какой бы то ни было области, оригинальность нашего каталанскаго края, всего, что даетъ ему живописный и своеобразный отпечатокъ" (15). Чувства бретонцевъ выражены въ памфлетѣ René Grivart. Décentralisons! Rennes. 1896. Враждебное отношеніе провинціаловъ къ централизаціи вполнѣ понятно, но отношеніе это поощрялось и столичными литераторами, цѣнившими мѣстную красочность. Въ свое время Бальзакъ, О. Фелье, П. Мериме ратовали за провинціи, теперь—П. Бурже, М. Барресъ и др. См. опросъ,

Но наиболѣе серьезное значеніе имѣла конечно та старая уже, но постоянно возобновлявшаяся доктрина, которая подвергала строгой критикѣ пресловутые принципы французской администраціи, успѣвшіе, въ теченіе ста лѣтъ, пріобрѣсти значеніе аксіомъ: необходимость единоличности исполнительныхъ органовъ, невозможность достигнуть отвѣтственности при ихъ коллегіальномъ характерѣ, іерархическое подчиненіе мѣстныхъ исполнительныхъ инстанцій центральной власти. Критика эта указывала, что мѣстные органы и въ такихъ

произведенный въ 1896 г. журн. la Revue и отдѣльно изданный: Charriaut. Enquête sur la décentralisation, гдѣ рядомъ съ извѣстнымъ соціалистомъ П. Бруссомъ (Paul Brousse), трактовавшимъ вопросъ съ высоты научнаго соціализма, поэтъ Эредіа предлагалъ замѣнить супрефектовъ—телефонами. „Анкета“ хорошо иллюстрируетъ всѣ указанные оттѣнки мысли, но вопросы культурные и соціальные заслоняютъ въ ней чисто административную задачу. Систематическая вражда, почти ненависть, къ столицѣ — Парижу выражена въ ліонской брошюрѣ Congrès provincial de Décentralisation. 1894, гдѣ изложена программа съѣзда. Затѣяна была и „національная лига децентрализаціи“, не получившая большого распространенія. Ср. Alfred Guignard. Le self-government ou la décentralisation. 1897.

Основная идея протеста противъ опеки изъ центра нашла свое забавное выраженіе въ одноактной комедіи Lucien Duc. Décentralisons! 1897. Авторъ—редакторъ журнала: La Province, Revue mensuelle, littéraire et décentralisatrice (sic). Вотъ финалъ этой комедіи:

Le Maire.

Le peuple jusqu'ici dans son insouciance,
Avait mis en l'Etat sa seule confiance,
Eh bien, ne disons plus: l'Etat y pourvoira.
. . . .
Et d'ailleurs, pourquoi donc chercherions-nous un maître,
Quand nous pouvons agir tous seuls et de plein gré?
Faisons de nos deniers usage modéré,
Mais qu'ils servent surtout aux dépenses locales,
Au lieu de s'engloutir dans les caisses fiscales
Pour aller à Paris maintenir à grands frais
Des rouages qui vont contre nos intérêts!
. . . .

François.

. . . .
Le salut n'est que là, tous nous le redisons;
Le mot d'ordre aujourd'hui, c'est: Décentralisons!

странахъ, которыя свободнѣе Франціи, и вообще въ конституціонныхъ государствахъ, по большей части, не единоличны, такъ что мнимая аксіома — скорѣе предразсудокъ; что бдительность гражданъ, участіе ихъ непосредственно въ завѣдываніи своими же дѣлами, размноженіе всякихъ совѣтовъ, коммиссій и т. д., въ которыхъ работаютъ многіе, лучше обезпечатъ успѣшность исполненія, чѣмъ бюрократическій надзоръ изъ центра.

Доктрина централизаторовъ указывала на необходимость послѣдовать примѣру другихъ государствъ, что было бы, одновременно, возвратомъ къ истинной національной традиціи—1789 года; и отказаться отъ системы 28-го плювіоза въ пользу коллегіальныхъ мѣстныхъ органовъ исполненія, съ объединеніемъ правительственнаго и общественнаго элементовъ [1]).

§ 8.

Внѣпарламентская коммиссія о децентрализаціи была созвана декретомъ президента республики (Ф. Фора) 16-го февраля 1895 года, по докладу главы министерства Рибо [2]). Послѣдній исполнялъ обязательство, взятое на себя правительствомъ въ самомъ концѣ 1894 года,

---

[1]) См. вышеприведенныя сочиненія Феррона, Феррана, Дешанеля, а также de Luçay. La décentralisation. 1895. Ср. письмо сенатора de Marcère въ Rev. pol. et parl. 1895, t. IV и V. Jacquemont. Lettre sur la déc. 1895.

Новый идеалъ выраженъ такъ у Феррана: „реорганизовать кантонъ, округъ, департаментъ, (быть можетъ, и провинцію) такъ, чтобы администрація этихъ единицъ отнынѣ была поручена, подъ контролемъ и съ содѣйствіемъ агентовъ государства, выборнымъ совѣтамъ и постояннымъ делегаціямъ этихъ совѣтовъ; одновременно, реорганизовать администрацію благотворительныхъ учрежденій, больницъ, школъ, тюремъ, такъ чтобы эти великіе интересы стали въ будущемъ, какъ и само мѣстное управленіе, поприщемъ для заслугъ и отвѣтственности частныхъ лицъ, для сближенія общественныхъ силъ, для здоровыхъ вліяній, и школой для политическаго голосованія и для управленія“. Un avant-projet etc. 18.

[2]) Выборъ Фора послѣдовалъ послѣ отставки К. Перье (15 янв. 1895 г.), а Рибо былъ призванъ къ власти 27 января, такъ что декретомъ этимъ правительство какъ бы дебютировало.

еще при министерствѣ Шарля Дюпюи. Новый кабинетъ, по словамъ Рибо, къ числу ближайшихъ своихъ задачъ отнесъ „немедленную подготовку и фактическое осуществленіе реформъ, такъ давно обѣщанныхъ и ожидаемыхъ“ въ области децентрализаціи [1]). Министръ, согласно съ основными чертами всего движенія, находитъ, что преобразованія возможны въ трояконъ направленіи: во-первыхъ, ослабленія централизаціи путемъ переноса функцій изъ центральныхъ учрежденій на мѣстные органы власти (префектовъ); во-вторыхъ, расширенія власти и участія мѣстныхъ совѣтовъ въ администраціи; въ-третьихъ, созданія новыхъ мѣстныхъ учрежденій, призванныхъ занять мѣсто между департаментами и общинами (Рибо имѣлъ въ виду кантоны, организацію которыхъ, въ качествѣ своего рода „волости“, многіе признавали необходимымъ).

Въ этой программѣ республиканское правительство повторяло инициативу второй Имперіи, созвавшей въ 1870 г. подобную же коммиссію для обсужденія тѣхъ же вопросовъ. Но коммиссія 1895 года, по составу своему, была, пожалуй менѣе благопріятной для мѣстныхъ людей. [2]).

Рядомъ съ министрами (всѣ они были призваны засѣдать въ ней), сенаторами (числомъ 11), депутатами (19), 3 представителями Государственнаго Совѣта, 4 префектами и 15 чиновниками высшаго ранга разныхъ вѣдомствъ, тамъ былъ всего лишь одинъ мэръ (г. Ліона), одинъ членъ муниципальнаго совѣта (г. Парижа); изъ частныхъ лицъ видимъ среди членовъ коммиссіи Кризенуа, авторитетнаго знатока мѣстной жизни, Феррана, автора книгъ по мѣстному управленію, Жоржа Пико, секретаря Академіи нравственныхъ и политическихъ наукъ [3]).

---

[1]) См. оффиц. изданіе: Résumé des travaux de la commission extraparlementaire de décentralisation. 9—12. Докладъ Рибо.

[2]) См. выше, стр. 251. Не зная о прецедентахъ 1851 и 1870 гг., американецъ Young принялъ комиссію 1895—96 г. за „начало новой эры въ политическомъ развитіи Франціи“. См. James T. Young. Administrative Centralization and Decentralization in France. Philadelphia. 1898.

[3]) Résumé, 117—119.

Послѣ нѣкотораго перерыва, занятія коммиссіи возобновились при министерствѣ Мелина, которое считало децентрализацію одной изъ существенныхъ частей своей программы [1]).

Въ коммиссіи Ферранъ былъ представителемъ тѣхъ поколѣній французскихъ дѣятелей, которые съ давнихъ поръ требовали административной реформы во имя свободы и политическаго воспитанія страны. Государственный Совѣтъ, высшій истолкователь и стражъ административнаго права, былъ блистательно представленъ своимъ вице-президентомъ Лаферьеромъ.

Были собраны матеріалы по мѣстному управленію итальянскому, бельгійскому, американскому [2]). Затѣмъ, вопросъ изучался одновременно въ двухъ направленіяхъ: собирались свѣдѣнія по различнымъ вѣдомствамъ о возможныхъ упрощеніяхъ, ослабленіи формализма и т. д.; и подготовлены были доклады о департаментѣ, кантонѣ и общинѣ [3]).

Отвѣчая запросамъ, выраженнымъ политической литературой и программами партій, идея реформы раздѣлялась и въ средѣ департаментскихъ совѣтовъ; ими также заявлялись ходатайства въ пользу децентрализаціи [4]).

---

1) См. ib. Перерывъ въ занятіяхъ коммиссіи совпадаетъ съ правленіемъ Леона Буржуа, когда выдвинулся вопросъ о подоходномъ налогѣ, и обострились отношенія между радикальными и умѣренными республиканцами. Министерство Мелина стало у власти 29 апр. 1896 г.

2) См. ib. Annexes №№ 4, 7, 8.

3) См. ib. Annexe № 2 (Questionnaire adressé aux Directeurs des Ministères) и др. Такимъ образомъ, прибѣгли къ методамъ, указаннымъ Имперіей въ 1863 и 1870 гг.

4) Такихъ ходатайствъ въ 70-хъ и 80-хъ годахъ не очень много. Вотъ примѣры: въ 1881 въ Bouches-du-Rhône просятъ пересмотрѣть въ либеральномъ духѣ законъ 1871 г. (Analyse, 1881, 54); въ 1884 г. тамъ же — о передачѣ всей департаментской администраціи генер. совѣтамъ (ib. 1884, 29); въ 1887 г. замѣчательный проектъ совѣта Dordogne о передачѣ земствамъ главной массы земельнаго налога (слишкомъ 118.000.000 фр.) вмѣстѣ съ заботами о государств. шоссе, о различныхъ предметахъ призрѣнія, пособій общинамъ и т. д. (Crisenoy, II, 192—4). За двѣ сессіи 1895 г. и первую сессію 1896 г. ходатайствъ о децентрализаціи—16 (преимущественно о расширеніи власти совѣтовъ, о группировкѣ департаментовъ въ высшія единицы (régions), объ организаціи кантоновъ). См. Analyse, 1885 (Ain,

Несмотря на все это, труды коммиссіи не привели къ положительному результату. Поставленные вопросы остаются до сихъ поръ открытыми [1]).

Выдвинулись на первый планъ задачи, болѣе острыя по своему значенію для республики и демократіи [2]); то, чего не успѣли передѣлать въ теченіе 19-го вѣка поздно было реформировать въ такую минуту, когда пришлось пережить острый политическій кризисъ, наглядно показавшій отсутствіе духовнаго и политическаго „единства"; въ такую минуту несвоевременно было бы подвергать урѣзкамъ единство административное. Путь, на который стала французская демократія въ началѣ XX-го вѣка, болѣе чѣмъ когда-либо переноситъ центръ тяжести всей жизни страны въ борьбу парламентскую, борьбу, которой рѣшаются реформы; а для ихъ осуществленія, для торжества республиканской и демократической программы, для исполненія новыхъ законовъ, болѣе чѣмъ когда-либо требуется и будетъ требоваться единство правительственнаго дѣйствія, опирающагося на парламентское большинство и, черезъ него, черезъ механизмъ партій и прессы на общественное мнѣніе большинства избирателей [3]).

Необходимая политически, административная система,

Aveyron, Creuse, Doubs, Drôme, Gard, Jura, Maine-et-Loire, Tarn-et-Garonne) и Resumé, Annexe № 18. Voeux des c. g. en faveur de la d.

[1]) И попрежнему правовѣрные либералы плачутся на французскую централизацію съ ея слѣдствіями: обиліемъ чиновниковъ и духомъ милитаризма. См. очень характерное предисловіе профессора Berthélemy къ переводу книги Дженкса. E. Jenks. Essai sur le gouvernement local en Angleterre. 1902.

[2]) Вспомнимъ смуту, вызванную дѣломъ Дрейфуса, образованіе „блока", борьбу съ конгрегаціями и вопросъ объ отдѣленіи церкви отъ государства.

[3]) Въ согласіи съ вѣковой традиціей, предсѣдатель совѣта министровъ Вальдекъ-Руссо писалъ въ концѣ 1900 г. префектамъ: „къ какому бы вѣдомству они ни принадлежали, должностныя лица всѣхъ степеней имѣютъ относительно правительства тождественныя обязательства, и вы должны слѣдить за ихъ исполненіемъ. Въ осуществленіи этой задачи вы являетесь делегатомъ министерствъ. Они должны отъ получать васъ точнѣйшія свѣдѣнія. Я знаю, какъ цѣнятъ мои товарищи ваше содѣйствіе, и я прошу васъ ничѣмъ не пренебрегать, дабы обезпечить во всѣхъ частяхъ администраціи самое полное единство политическаго направленія... Первѣйшая ихъ [должн. лицъ] обязанность—давать примѣръ привязанности

которой не удалось преобразовать въ 1896 году, продолжаетъ давать населенію и всѣ свои внѣпартійныя выгоды, такъ какъ парламентская борьба не уничтожаетъ старыхъ гарантій и издавна налаженныхъ отраслей управленія; попрежнему, генеральные совѣты хозяйничаютъ въ своей области, префектъ исполняетъ, Государственный Совѣтъ охраняетъ законъ. Демократическое развитіе послѣднихъ лѣтъ показало, что республика замѣтно выросла изъ рамокъ либеральной программы, изъ обычныхъ схемъ свободы или „свободъ". Мѣстныя вольности, до извѣстной степени, вызываютъ сомнѣнія въ республиканскихъ партіяхъ; ссылки на Пруссію, Италію, Бельгію, даже на Англію и Америку, какъ на страны съ „истинной" свободой и мѣстными вольностями, не могутъ имѣть успѣха въ широкихъ кругахъ.

Рабочіе классы и вопросы соціальной политики начинаютъ занимать такое мѣсто въ политической жизни, что никакая реформа мѣстнаго управленія не встрѣтитъ дѣйствительной поддержки у избирателей, если она не явится очевиднымъ выигрышемъ въ соціальномъ отношеніи. Поэтому-то, можно сказать, не департаментамъ, а скорѣе общинамъ, отчасти, можетъ быть, и кантонамъ, предстоитъ дальнѣйшее развитіе [1]).

Республиканскія учрежденія и высокая культура административнаго права дали новую силу старой системѣ мѣстнаго управленія. Требованія соціальной справедливости, просачиваясь въ законодательство, налагая отпечатокъ на парламентскую борьбу, вносятъ измѣненія повсюду; съ ихъ ростомъ потребуется и мѣстная реформа,

---

къ учрежденіямъ, которымъ они призваны служить. Соотвѣтствіе ихъ поведенія принципамъ, которыми вдохновляется правительство, будетъ лучшимъ свидѣтельствомъ [этой привязанности]"... Circulaire aux prefets le 6 novembre 1900. Waldeck-Rousseau. La Défense républicaine 1902. 163-4.

[1]) Нѣтъ сомнѣнія, что такъ наз. муниципальный соціализмъ (который разсматривается иными какъ своего рода предохранительная прививка противъ соціализма en grand) въ общемъ, расшатываетъ симпатіи умѣренныхъ либераловъ къ общинной свободѣ, хотя трудно оспаривать его значеніе для децентрализаціи и для дисциплины рабочихъ классовъ.

дающая болѣе простора новымъ стремленіямъ. Теперь недостаточно преобразовать самоуправленіе въ департаментахъ, или создать для него обширнѣйшія поприща въ областяхъ (régions) — примѣнительно къ округамъ военнымъ, судебнымъ, лѣснымъ и пр. [1]). Теперь и „муниципальный соціализмъ" чувствуетъ себя тѣсно въ рамкахъ закона 1884 г. объ общинномъ управленіи [2]).

И какъ сложатся дальнѣйшія судьбы французскаго самоуправленія — въ сторону ли торжества муниципальной идеи, въ сторону децентрализаціи департаментской и областной, или же въ двоякомъ направленіи — будетъ зависѣть отъ соотношенія либерализма и соціализма въ политикѣ и въ общественномъ мнѣніи страны. Если соотношеніе это выразится въ прочномъ и устойчивомъ компромиссѣ, можно ждать преобразованій — давно уже намѣченныхъ и созрѣвшихъ. Но на пути къ такой хотя бы временной гармоніи, много еще трудностей и препятствій. Для ихъ устраненія и для собственной безопасности республикѣ пока трудно отказаться отъ сосредоточенной мощи правительственнаго воздѣйстія.

А если осуществится давнишняя мысль объ организаціи кантоновъ, какъ промежуточныхъ звеньевъ между коммунами и департаментами, то, конечно, интересъ населенія къ вопросамъ мѣстнаго благоустройства еще усилится, и „муниципальному соціализму" откроются новые пути. Ср. Ch. Bellangé. Le gonvernement local en France et l'organisation du canton. 1900. 438.

[1]) Сторонники децентрализаціи и возстановленія провинціальной жизни давно уже доказываютъ, что для этихъ задачъ надлежитъ воспользоваться готовыми рамками спеціальныхъ административныхъ дѣленій, границы которыхъ приблизительно соотвѣтствуютъ отдѣльнымъ хозяйственнымъ районамъ (и даже отчасти главнѣйшимъ историческимъ провинціямъ). Изъ современныхъ авторовъ см. M. Hauriou. Etude sur la décentralisation, 1892. § 74.

[2]) См. напр. Gustave Siauve. Roubaix socialiste ou Quatre ans de gestion municipale ouvrière (1892-6). Lille.

Того-же автора:

Присоединеніе Грузіи къ Россіи. С.-Петербургъ. 1901 (распродано).

Цѣна 2 руб. 50 коп.

Изданіе помѣщается въ книжномъ складѣ типографіи М. М. Стасюлевича.
С.-Петербургъ, Вас. Остр., 5 лин., 28.

